

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
ROSARIO**

FACULTAD DE
CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES
INTERNACIONALES



DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

*La gestión de las emergencias humanitarias por Naciones
Unidas en la primera década del Siglo XXI.*



DANA VALDANO/ autora
CARLA MORASSO/ directora

***“While the United Nations may not be able to take humanity to heaven,
it must act to save humanity from hell”***

(Annan, 2005)

1 ÍNDICE

2	INTRODUCCIÓN	4
3	DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	9
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	9
3.2	EL ACCIONAR DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS 1945-1999	12
3.3	DEBATES EN TORNO A LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	15
3.3.1	DEBATE JURÍDICO -CONCEPTUAL	16
3.3.2	DEBATE ÉTICO: ¿ES CORRECTO INTERVENIR?	19
3.4	LOS ELEMENTOS DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	22
3.4.1	LOS ACTORES DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	23
3.4.2	EL OBJETO DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	23
3.4.3	LA ACCIÓN DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	23
3.4.4	LA FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA	25
3.5	CASOS DE APLICACIÓN	27
3.5.1	EL CASO IRAQUÍ	27
3.5.2	EL FRACASO SOMALÍ	29
3.5.3	EL COMPLEJO CASO BOSNIO	32
3.5.4	EL GENOCIDIO RWANDÉS	35
3.5.5	LA LIMPIEZA ÉTNICA DE KOSOVO	39
4	A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	43
4.1	SURGIMIENTO	43
4.2	EL DOCUMENTO DE LA COMISIÓN CANADIENSE	44
4.2.1	EL COMPROMISO CON LA PREVENCIÓN	49
4.2.2	LA OBLIGACIÓN DE REACCIONAR	50
4.2.3	EL COMPROMISO CON RECONSTRUIR	52
4.2.4	DEL ANALISIS A LA ACCION	54
4.3	LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN NACIONES UNIDAS	55
4.4	DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO Y APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	61
4.5	ELEMENTOS	65
4.5.1	LOS ACTORES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	65
4.5.2	EL OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	66
4.5.3	LA ACCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	67
4.5.4	LA FINALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	68
4.6	CASOS DE APLICACIÓN	69

5	INTERVENCIÓN HUMANITARIA- CASOS DE APLICACIÓN: HAITÍ	71
5.1	RESEÑA HISTÓRICA.....	71
5.2	LOS INICIOS.....	72
5.3	LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS	74
5.4	INTERVENCIÓN HUMANITARIA	75
5.4.1	ELEMENTOS	78
5.5	CONCLUSIONES	82
6	RESPONSABILIDAD DE PROTEGER – CASOS DE APLICACIÓN: DARFUR	85
6.1	RESEÑA HISTÓRICA.....	85
6.2	LOS INICIOS.....	86
6.3	LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS	87
6.4	RESPONSABILIDAD DE PROTEGER	90
6.4.1	ELEMENTOS	91
6.5	CONCLUSIONES	98
7	REFLEXIONES FINALES	100
8	BIBLIOGRAFÍA.....	104

2 INTRODUCCIÓN

Durante los años 90 del Siglo pasado la comunidad internacional fue testigo de una serie de episodios que desembocaron en situaciones de inestabilidad en diferentes regiones del mundo. Si bien el fin de la Guerra Fría había llevado a pensar que los conflictos armados irían paulatinamente perdiendo intensidad, sobre todo aquellos vinculados a las guerras entre Estados, existía un cúmulo de situaciones irresueltas que habían estado latentes todos esos años y despertaron al fin. Lo sucedido en los Balcanes, en Somalia y Rwanda tomó por asalto a la comunidad internacional, desencadenando una serie de crisis internas que rápidamente escalaron y adquirieron dimensiones inesperadas.

Las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos fundamentales del ser humano no son una novedad de estos tiempos, así como tampoco lo es el prestar asistencia –incluso la militar- para paliar esta situación. A lo largo de la historia se pueden rastrear numerosos casos en los que las poblaciones civiles se encuentran en una peligrosa situación en la cual el Estado no es capaz de defenderlos o, inclusive, es el directo responsable de tales crímenes. Las situaciones antes descritas volvieron a poner sobre la mesa la enorme laguna jurídica que existe al momento de decidir el curso de acción. Esta falta de definición acerca de la forma de realizar esas injerencias en territorios soberanos ha abierto la puerta a viejos y nuevos conceptos del derecho internacional.

Las emergencias humanitarias pueden ser definidas como una *“profunda crisis social donde gran cantidad de personas mueren y sufren la guerra, la enfermedad, el hambre y el desplazamiento debido a desastres naturales y los provocados por el hombre, mientras que otros pueden beneficiarse de él”* (Väyrynen, 1998). Las mismas pueden ocurrir al interior de un Estado o entre Estados. Este hecho es grave, visible e innegable. Son multidimensionales y profundas, sacuden a una sociedad hasta los más íntimos cimientos; son extremadamente negativas y pueden desembocar en un colapso total del Estado.

En este contexto - en el cual los mecanismos normales a través de los que se maneja la sociedad han dejado de funcionar; cuando las instituciones democráticas y la sociedad civil están fragmentadas y la gente es desarraigada de sus comunidades familiares; cuando la gente no solo padece a causa de la violencia instaurada sino también por hambre y enfermedades (Väyrynen, 1998) -: ¿quién trata de poner fin a las emergencias humanitarias y por qué medios? (Smith, 1995).

Estas crisis requieren, en general, de una respuesta de la comunidad internacional para hacerle frente. Los llamados de ayuda son canalizados a través de Intervenciones Humanitarias, las cuales actúan sobre el territorio de un Estado –sin el consentimiento del Gobierno de este país– con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están siendo sometidas, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza. Aunque la práctica internacional se refiere casi exclusivamente a la Intervención Humanitaria cuando se recurre a la fuerza armada, no conviene excluir prima facie otras medidas coercitivas que no impliquen forzosamente el uso de la fuerza armada (ICISS, 2001).

Ahora bien, aun cuando en el pasado se ha recurrido a esta figura para salvaguardar los derechos de las personas en conflicto, su falta de definición, los vacíos jurídicos con los que ha jugado en los hechos y su misma práctica ha llevado a profundas contradicciones entre el hacer y no hacer, particularmente ha contado con la oposición rotunda de Estados más débiles el sistema internacional. La necesidad de contar con una figura jurídica que le permita a las Naciones Unidas la acción de prevención y rápida respuesta ante estas situaciones fue la causa de que se acuñara el concepto de Responsabilidad de Proteger, lo que implica la evolución y modificación de la forma de actuar ante estas emergencias.

La Responsabilidad de Proteger, tal y como se la recoge de los informes de la Comisión Canadiense, y el Documento Final de la Cumbre de 2005, parece haber sido elegida para sortear los inconvenientes que consigo traía la intervención humanitaria. Sin embargo su existencia parece cumplimentar con un requisito más formal que práctico o preciso, por lo menos en lo que respecta a la actuación a través de Naciones Unidas.

La Responsabilidad de Proteger contempla que la responsabilidad primigenia de protección de su propia población corresponde al Estado en cuestión, pero cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Gobierno o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda prevenir o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención. Esto implica avanzar sobre el concepto tradicional de soberanía, según el cual cada Estado decide internamente las cuestiones que son relativas al ordenamiento doméstico. La fundamentación se encuentra en que los hechos que motivan la activación de la figura de la Responsabilidad de Proteger suponen a un estado excepcional, en el cual la soberanía estatal ya estaba disminuida.

En una sociedad internacional que se configura como postwestfaliana, en la que la evolución del concepto de soberanía, el principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado y la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales repercuten de manera directa sobre el respeto a los derechos humanos, la interrelación de los Estados y la preocupación acerca de la paz y seguridad internacionales se consideran de responsabilidad colectiva. A través de la Responsabilidad de Proteger la comunidad internacional se ha erigido expresamente como la defensora de los derechos humanos especialmente ante casos como el genocidio, la depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Mas, ¿cómo se ha actuado? Desde su creación en 1945 las Naciones Unidas se han abrogado la responsabilidad de conservar la paz y seguridad internacional y por ende son los únicos capaces de actuar. Naciones Unidas, con la inclusión de la nueva doctrina, marca un hito en lo que refiere a la forma de abordar las emergencias humanitarias. Con un mandato exclusivo para decidir el curso de acción es el Consejo de Seguridad, a través del capítulo VII, quien posee el control.

Es importante destacar que aun cuando la nueva doctrina ha sido aprobada no todos los casos de emergencias humanitarias han sido llevados adelante a través de la Responsabilidad de Proteger. La Intervención Humanitaria no ha quedado completamente de lado y en más de una oportunidad las viejas estructuras le han ganado a las nuevas. Si hacemos revisión de la cantidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que las Naciones Unidas tienen abiertas al día de la fecha podemos concluir acerca de la actualidad de la problemática y su importancia en la esfera de las relaciones internacionales.

Es por ello que es importante analizar el accionar de la comunidad internacional ante las crisis humanitarias, especialmente debe de interesarnos de qué manera y bajo qué parámetros gestiona Naciones Unidas las crisis humanitarias, ya que estas podrán definir el futuro de un Estado. En función de lo expuesto, el trabajo se propone analizar el cambio de concepción en la gestión de emergencias humanitarias de las Intervenciones Humanitarias a la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas durante su primera década de existencia. Para ello, se describirá la evolución de un concepto a otro, de un método a otro, específicamente cómo Naciones Unidas avanza sobre la determinación de la Responsabilidad de Proteger en casos de crisis humanitarias durante la primer década del Siglo XXI. A su vez analizaremos las similitudes y diferencias entre la Intervención Humanitaria y la Responsabilidad de Proteger y observaremos la aplicación práctica de las dos figuras durante la primera década del Siglo XXI (2000-2010).

En este período de tiempo la Intervención Humanitaria entró en debate, la Responsabilidad de Proteger tomó cuerpo en informe de la CIISE, fue adoptada por Naciones Unidas y fue aplicada por primera vez. De todo ello nos ocuparemos a lo largo de los cuatros capítulos de este trabajo. Analizaremos el cambio de concepción en la gestión de emergencias humanitarias de las Intervenciones Humanitarias a la Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas, seguiremos la evolución de un concepto a otro, de un método a otro, específicamente cómo Naciones Unidas avanza sobre la determinación de la Responsabilidad de Proteger en casos de crisis humanitarias cuando aún se encuentra en evolución. A su vez analizaremos las similitudes y diferencias entre la Intervención Humanitaria y la Responsabilidad de Proteger y observaremos la aplicación práctica de las dos figuras.

Para ello, el trabajo propone una metodología cualitativa basada fundamentalmente en la revisión bibliográfica y el análisis de documentos. En particular se revisaron documentos oficiales de Naciones Unidas, así como la opinión signada de especialistas en la materia.

Los dos primeros capítulos abordarán el estado de la cuestión, tanto de la Intervención Humanitaria como de la Responsabilidad de Proteger. Se hará revisión de los antecedentes, los debates y los elementos que componen cada uno de los paradigmas de manera de tener un panorama amplio acerca de cada uno. A su vez se revisarán casos en lo que se han llevado adelante las dos doctrinas en la última década del Siglo XX y la primera del Siglo XXI, mas será en los capítulos tres y cuatro en los que exploraremos con detalle los casos de la Intervención Humanitaria en Haití en 2004 y la Responsabilidad de Proteger en Darfur en 2006.

Los casos seleccionados responden a las primeras situaciones de crisis humanitarias durante el Siglo XXI que se corresponden con la categoría de Intervención Humanitaria y Responsabilidad de Proteger. Haití, dentro del paradigma tradicional -si es que de esa manera podemos llamar a las Intervenciones Humanitarias- se presenta como un caso típico: un Estado débil, a punto de considerarse fallido; con un gobierno que no es capaz de controlar a los grupos armados en su interior; con un descontento social en alza producto de años de penurias económicas; que representa un potencial caso de emigración masiva lo que puede derivar en un problema regional mayor. Su presidente, acorralado por las presiones internas y la falta de ayuda externa, se ve obligado a renunciar y deja tras de sí un país en llamas sin dirección política alguna. Esta intervención armada, que comienza con la renuncia de Aristide, pero cuyas presiones internacionales anteriores fuerzan la salida del presidente, consiste en una clara injerencia en los asuntos internos de un Estado. Las razones de la intervención no responden a otra cuestión que un posible problema político en la región ya que al momento de decidirse la formación de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) no se hallan crímenes del gobierno contra la población ni catástrofes naturales que habiliten puedan considerarse situaciones de crisis per se. Es, sin embargo,

necesario decir que la conflictividad haitiana sí constituía una bomba de tiempo a punto de estallar, especialmente cuando tres meses después de la formación de la FMP el Huracán Jeanne azotó a la isla.

El caso darfurí representa la primera oportunidad en que el Consejo de Seguridad autoriza una Operación de Mantenimiento de Paz bajo el paradigma de la Responsabilidad de Proteger. Aun cuando el conflicto comenzó en 2003, dos años antes de que Naciones Unidas incorporara la doctrina, fue en 2006 cuando el organismo comprendió que a pesar de los esfuerzos acometidos hasta ese momento era necesario tomar otras medidas para poder darle un fin a una verdadera limpieza étnica que estaba siendo llevada adelante por las fuerzas paramilitares yanyaweed del gobierno sudanés. Darfur es el caso al que debemos remitirnos para entender los nuevos y complejos elementos de la Responsabilidad de Proteger. Este es un caso enrevesado pues, en el afán de cumplir con la nueva normativa, se han hecho concesiones a un gobierno que no estaba dispuesto a colaborar con la finalización del conflicto. Mas, por otra parte, se pusieron en funcionamiento sistemas que antes se delegaban en terceras organizaciones, como la función de reconstruir.

Siendo analizados en profundidad ambos casos arrojan luz sobre la teoría, que muchas veces no nos permite ver las difíciles aristas del sufrimiento de la población ante estos casos de crisis.

Finalmente ofrecerán algunas reflexiones, a modo de cierre, en donde podrán percibirse no solo los resultados objetivos de esta investigación mas también la opinión que la autora se ha formado luego de haberse embarcado en este hermoso y espinoso camino.

3 DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Como una pequeña introducción, y antes de zambullirnos de lleno en el tema, se debe decir que sobre la intervención humanitaria pesan además acusaciones cruzadas acerca de su legalidad, de si son éticamente y/o moralmente correctas, acerca del uso político que puede hacerse de ellas, entre otras. Intentaremos dar cuenta de muchas de estas controversias - aunque nos es imposible abarcarlas a todas- especialmente a la luz de que fueron éstas, en gran medida, las que inclinaron la balanza al momento de pensar en la reformulación del término.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La aplicación del uso de la fuerza constituye una práctica que se ha desarrollado y consolidado a lo largo de la historia. La “intervención” en una concepción clásica ha sido definida como *“la interferencia por parte de un Estado soberano, un grupo de Estados o una organización internacional, que involucra la amenaza o el uso de la fuerza o de algún otro medio de presión, en la jurisdicción doméstica de un Estado independiente en contra de la voluntad o los deseos de su Gobierno”* (Bull, 1984). Si bien es un fenómeno central y repetitivo en la dinámica política contemporánea, no ha sido sujeto de demasiada importancia por la teoría de las relaciones internacionales. (Rojas, 2012)

Por su parte, el camino de la defensa de los Derechos Humanos no puede ser registrado a tan larga data. Si bien cuentan con una larga tradición en occidente, no puede decirse que posea valores universales hasta la Declaración de los Derechos Humanos en 1948. De una manera general el Derecho Internacional clásico no se preocupaba por el trato que el Estado dispensaba a sus propios súbditos, únicamente se dedicaba a sostener un estándar mínimo que el Estado debía observar respecto de particulares extranjeros. En el Derecho Internacional contemporáneo, en cambio, aspira mediante la protección internacional de los derechos del hombre a obligar a los Estados respecto de todos los individuos, nacionales o extranjeros, para que todos los hombres puedan reclamar directamente contra el Estado infractor ante instancias internacionales en caso de vulneración de sus derechos (Pastor Ridruejo, 1989).

La fusión de estas dos prácticas dio inicio a una nueva figura: la intervención humanitaria. Asentándose en el derecho clásico, su praxis constituyó su doctrina. Y es que desde tiempos remotos se han justificado las injerencias en los asuntos domésticos de otros Estados. Gracias a la ambigüedad del término, o siendo más específicos a su falta de reglamentación y/o delimitación, las intervenciones humanitarias fueron invocadas para llevar adelante un amplio

espectro de misiones: salvar a poblaciones que por causas tan distintas como pueden ser las políticas, las étnicas o religiosas son víctimas de persecuciones que pueden llegar hasta el mismo exterminio. Sin embargo esto nunca ha librado a las intervenciones de ser tildadas, por lo menos, de controvertidas.

El jurista alemán Hugo Grocio, entre los primeros datos rastreables, trata de justificar este tipo de práctica –sin referirse directamente a la intervención humanitaria- al mencionar que es legítimo recurrir a la guerra por una causa justa. Sin menoscabar el principio de soberanía, muy fuerte por aquellos tiempos, reivindica la necesidad de que un soberano castigue a otro soberano que viole la ley natural (Grocio, 1625). Otros autores pueden ser citados en el mismo sentido, aunque ninguno de ellos haciendo referencia al término en sí. Solo en el Siglo XIX esta práctica comenzó a ser designada como “intervención”.

Sin una definición precisa en cuanto a su naturaleza o alcance. Los Estados empezaron a hacer uso de aquella práctica, no solo para proteger a minorías religiosas (como se había realizado con frecuencia hasta el momento) sino también para ayudar a etnias y connacionales.

Uno de los casos más relevantes a ser citados que surge en esta época es la conocida “cuestión de Oriente” que hace referencia al problema planteado por la decadencia del Imperio turco en los Balcanes. Considerado ya por el zar Alejandro I como el enfermo de Europa, pondrá sobre el tapete diplomático la necesidad de un reparto territorial bajo el pretexto de evitar las tensiones en la política internacional de la época. El mismo implica a las potencias más significativas del periodo: Francia, Gran Bretaña, Rusia y Austria. En 1830, por ejemplo, Francia, Gran Bretaña y Rusia actúan en territorio griego debido al mal trato que la población sufría bajo el mandato turco (Georgeon, 2005).

Una actuación humanitaria que puede considerarse legítima es la actuación de Francia en la provincia otomana de Siria en 1860. Los mandos superiores del imperio fueron acusados de haber incitado, e incluso participado, en los excesos ejecutados por las milicias drusas en la región de Monte Líbano y por los sublevados en Damasco que masacraron a más de veinte mil personas, la mayoría de ellos cristiana. En Europa, la noticia causó conmoción en la opinión pública y por ello Napoleón III, quien por entonces se declaraba el protector del mundo cristiano, decide entonces el envío de un cuerpo expedicionario para poner fin al «*baño de sangre*», con la aprobación de las demás potencias europeas. Las tropas francesas se mantienen menos de un año en la región. Además de alcanzar el restablecimiento del orden, los franceses lograron implantar una reorganización administrativa a la que se atribuye haber mantenido la concordia civil hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial (Herren, 2012). Es

importante destacar que si bien las acciones francesas frenaron los abusos que se estaban produciendo contra una minoría religiosa, también es cierto que las mismas habían sido fogueadas –por lo menos en parte- por los intereses que las potencias europeas poseían sobre la zona.

Otros sucesos de relevancia respecto del comportamiento de los europeos para con las persecuciones turcas son: Creta en 1866, Bosnia en 1875, Bulgaria en 1877 y Macedonia en 1885. Estos territorios, pertenecientes al imperio otomano vivieron hasta la Primera Guerra Mundial violentas represiones cuando buscaban su independencia. En cada ocasión una potencia Europea intervino en favor de los independentistas, no por valores altruistas sino, porque como lo expresamos anteriormente, buscaban conseguir influencia en los territorios balcánicos.

Un punto importante que conviene poner de relieve es que en aquella época el derecho internacional clásico no hacía una neta distinción entre la intervención humanitaria y la protección de los nacionales en el extranjero, lo que implicaba una ampliación importante de estas intervenciones. Este es el caso de la intervención de los Estados Unidos en Cuba en 1898. Como se puede observar, incluso fuera del continente europeo, se invocaron fundamentos humanitarios para justificar las intervenciones, aun cuando se podría alegar intereses geoestratégicos de las potencias.

Todas estas intervenciones, a pesar de ser controvertidas, incluso en aquella época, muestran un rasgo en común: una postura ideológica que sostenía valores humanitarios. Por aquellos tiempos los europeos –y luego los americanos- se abrogaban la defensa del mundo civilizado. Los derechos humanos que se defendían y que fueron incorporados en el derecho internacional eran los más básicos de los derechos fundamentales; eran los derechos humanos generales que se consideraban particularmente fundamentales e indispensables: el derecho a la vida, a la libertad y a la primacía del derecho (Kolb, 2003).

Sin embargo, el consenso que se había generado ende redor de las intervenciones humanitarias se vio resquebrajado hacia finales del siglo. “Un movimiento irresistible empuja a las grandes naciones europeas a la conquista de nuevas tierras” (Zorgbibe, 1997). La lógica de “esfera de influencia” sumado al resurgimiento de las políticas de poder y las claras intenciones expansionistas que demostraban los principales países europeos exacerbaron las rivalidades imperialistas y pusieron fin a las intervenciones con fines realmente humanitarios, quedando las intervenciones a secas.

Se puede afirmar con seguridad, que casi sin alteraciones, la Realpolitik dominó el escenario mundial hasta la culminación de la Segunda Guerra Mundial. Algunas excepciones fueron la Sociedad de Naciones y el pacto Briand-Kellog que prohibía el recurso a la guerra. Ambos fallaron. Las potencias vencedoras se repartieron los territorios de los vencidos enmascarando su influencia bajo mandatos y protectorados (Whelon Wayman & Diel, 1994). No fue hasta 1945, con la llegada de Naciones Unidas, que se puede hablar de un giro en cuanto a compromisos respecto de la seguridad colectiva.

3.2 EL ACCIONAR DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS 1945-1999

Fue con la adopción de la Carta de Naciones Unidas que se logró finalmente la institucionalización de la seguridad colectiva. La prohibición efectiva de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para la solución de una controversia –fijada en el artículo 2- y la necesidad de recurrir a una autorización del Consejo de Seguridad ante el quebrantamiento de la paz modificó la situación de las intervenciones humanitarias, por lo menos de aquellas que se realizaban unilateralmente. A partir de este momento el multilateralismo sería uno de los pilares del sistema mundial naciente.

La Carta además establecía dentro de sus principios la protección a los Derechos Humanos, aun así durante los años que siguieron otras acciones fueron tomadas en favor de los mismos. La limpieza étnica que habían propiciado y llevado adelante los Estados totalitarios inspiró la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Esta fue la primera ocasión en la historia en que las comunidades organizadas de Naciones realizaron una Declaración de derechos humanos y libertades fundamentales: derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; y que pertenecen a todas las personas, sin discriminación alguna. Confirmadas en la proclamación de Teherán, adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, en 1968 se arribó a la conclusión de que la Declaración revela un entendimiento común de los pueblos del mundo en todo lo concerniente a los derechos humanos inalienables e inviolables de todos los miembros de la familia humana y constituye una obligación para los miembros de la comunidad internacional (ONU, 1968).

En el mismo sentido se llevó a cabo la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio el 9 de diciembre de 1948¹. En ésta se tipificó el concepto legal de genocidio que vendrá expresado en el Art II de dicha Convención: *“En la presente Convención, se entiende por genocidio, cualquiera de los actos citados a continuación, cometidos con el propósito de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso: muerte de*

¹ Entrada en vigor en 1951.

miembros del grupo; atentados graves contra la integridad física y mental de los miembros del grupo; sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que le lleven a su destrucción física total o parcial; medidas impuestas para entorpecer los nacimientos en el seno del grupo; transferencia forzada de niños de un grupo a otro” (ONU, 1948).

En los años posteriores otros documentos, Pactos y Declaraciones serán realizados para ampliar el espectro de protección del individuo². Es importante mencionar que ni en la Carta de San Francisco, ni en ninguno de los posteriores documentos, se avala, se prescribe, ni siquiera se menciona a las intervenciones humanitarias aunque, podría afirmarse, que la Carta que da origen a Naciones Unidas llena las lagunas jurídicas en las que actuaban las intervenciones humanitarias (Kolb, 2003). De esta manera la práctica, producto de la costumbre y respondiendo a una lógica del siglo anterior, debió suponerse superada.

A pesar de la nueva lógica que regía los Acuerdos y las Instituciones internacionales, múltiples actos de violación a los derechos de las personas fueron cometidos. Frente a más de veinte episodios que pueden ser enumerados, la reacción de la comunidad internacional fue escasa, por no tildarla de inexistente (Escudero Espinosa, 2002). La falta de experiencia de las nuevas organizaciones encargadas de velar por la paz y la seguridad internacional, sumada a la ola de descolonizaciones, el cuasi riguroso cumplimiento de la norma de no intervención, la supeditación de la actuación de los Estados a los lineamientos trazados por las potencias dominantes y el débil equilibrio del que pendía la amenaza nuclear llevaron a la inactividad de facto. La inactividad de hecho, por su parte, fue producto del bloqueo del Consejo de Seguridad³.

Durante el período de Guerra Fría se suscitó una situación peculiar: con dos potencias hegemónicas que rivalizaban por imponer su ideología y su sistema económico-político y con un Consejo de Seguridad paralizado, las intervenciones se justificaron como humanitarias pero en general se utilizaron para reforzar la influencia de una de las potencias –o para evitar el avance de la influencia del hegemón contrario- dentro de su propia esfera o bloque. La injerencia de uno o más Estados en un territorio se argumentaron para defender los derechos humanos de los locales, en nombre de la autodefensa, por invitación de un gobierno que no podía controlar un conflicto interno o de la fuerza insurgente opositora, o para rescatar a connacionales (Murphy, 1996).

² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), entre otros.

³ Puede verse a este respecto en: Patil, A.V; “The UN Veto in World Affairs 1946-1990. A Complete Record and Case Histories of the Security Council’s Veto”; Londres; UNIFO/Mansell; 1992; Pág. 559.

Dentro de los casos en que una potencia intervino para proteger los nacionales de su país que habitaban en un territorio en conflicto podemos encontrar:

- El caso de la República Democrática del Congo en 1960 representa uno de los primeros desafíos para Naciones Unidas respecto de los conflictos intra-estatales. Cuando el ejército belga intervino su recientemente independizada colonia en favor de una fracción que buscaba la secesión con motivo de prestar ayuda a sus nacionales que habían sido víctimas de atrocidades por parte del ejército, el gobierno congoleño solicitó a Naciones Unidas su injerencia. El Consejo de Seguridad autorizó con la Resolución 143 (1960) una operación de mantenimiento de la paz para reestablecer la ley y el orden que conformó la ONU el 14 de julio 1960. Este resultó ser el primer caso de intervención humanitaria en que el Consejo de Seguridad actuó en consenso y con premura ante los excesos cometidos de un lado y del otro poniendo fin a la situación.
- La intervención en República Dominicana en 1965 puede ser citado como un ejemplo de protección de los nacionales, por lo menos ese fue el argumento esgrimido por el presidente Johnson al momento de anunciar el envío de tropas. Este puede ser considerado un caso especial ya que el tratamiento de la cuestión no fue dado en el seno de Naciones Unidas ya que al haber dado previamente injerencia a la Organización de Estados Americanos se aplicó el artículo 52 de la Carta. Si bien esta intervención comenzó como una gestión humanitaria posteriormente apareció el fantasma de una repetición del caso cubano, y ante esta situación se aumentó el número de soldados norteamericanos en Santo Domingo (Sepúlveda Almarza, 1982).

Sin embargo, en este período también puede hablarse de intervenciones por causas verdaderamente humanitarias:

- La intervención de la India en Bangladesh fue de suma importancia para evitar el genocidio que los paquistaníes estaban cometiendo en aquella parte de un territorio soberano. Debemos recordar que al momento de declarar la independencia Bangladesh, más de 10 mil personas habían perecido en manos del ejército paquistaní como consecuencia de una política que buscaba eliminar a los rebeldes independentistas y a todo aquel que se asociase con él. India además abrió sus fronteras y recibió a miles de refugiados que buscaban escapar de la guerra (Akman, 2002).

- Un segundo ejemplo es el de la invasión a Camboya por las tropas vietnamitas, a fin de eliminar el régimen de los jemes rojos, encabezados por POL PLOT que desde la toma del poder había acabado con más de un millón de personas. En 1978 Vietnam, aduciendo la defensa de sus fronteras y la necesidad de brindar asistencia humanitaria a la población, envía a su ejército regular. Este caso fue controvertido, incluso en aquella época cuando no existía información certera de las atrocidades que estaban siendo cometidas por el régimen, debido al historial que el mismo Vietnam posee en materia de Derechos Humanos. Si bien el Consejo de Seguridad evitó pronunciarse sobre el conflicto, la Asamblea General no dudó en criticar las acciones emprendidas (Campoy Cervera, 2006).
- El último ejemplo es la invasión de Uganda por tropas de Tanzania para librar al país del régimen dictatorial de Idi Amin. El régimen de terror establecido provocó la desaparición y muerte de más de 30 mil personas. Tanzania permitió entonces que un grupo de ugandeses exiliados penetraran, junto a tropas del ejército regular tanzano, en territorio ugandés mediante la frontera que comparten. Sus acciones y el rápido despliegue permitió el derrocamiento de Idi Amin Dada (Escudero Espinosa, 2002).

Como se puede observar a través de los casos expuestos, los años que van desde 1945 a 1990 no estuvieron exentos de controversias. La imposibilidad de actuar de un Consejo de Seguridad bloqueado hizo que sea imposible afrontar las múltiples violaciones de los derechos humanos perpetrados en estas décadas. Ante esta inacción, los Estados individualmente reaccionaron para ponerle fin a los abusos de un gobierno sobre sus propios nacionales. Aunque no se desconocen los objetivos económicos, políticos y militares que pueden haber tenido los Estados al momento de decidir las intervenciones, lo cierto es que sus acciones fueron fundamentales para subsanar una situación, que de otra manera, hubiera continuado cobrándose vidas humanas.

La caída del muro de Berlín significó el nacimiento de un nuevo Orden Mundial. La desaparición de la amenaza de una de las superpotencias planteó la cuestión de cuáles debían ser los nuevos fundamentos sobre los que debía asentarse el naciente orden. Se inauguraba una era en la que se suponía la cooperación y el colaboracionismo serían los nuevos pilares.

3.3 DEBATES EN TORNO A LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

A lo largo de este apartado se intentará dar cuenta de los distintos intentos de conceptualizar el término y de los debates que se han suscitado en el entorno del mismo.

3.3.1 DEBATE JURÍDICO -CONCEPTUAL

Siendo una de las concepciones más debatibles entre académicos, como también entre políticos y hombres de Estado, la intervención humanitaria posee numerosas definiciones y cada una de ellas la describe o bien bajo la luz que le es más conveniente al autor, o por aquella que está diseñada para encajar en un caso específico. Sin embargo todas esas definiciones poseen cuestiones comunes: la violación de los derechos humanos; la limpieza étnica; el genocidio; Estados fallidos y, en años recientes, el abuso de autoridad sobre minorías en el país e incluso sobre la nación completa. Este es esencialmente el escenario de las intervenciones humanitarias (Nikoghosyan, 2010).

Como hemos hecho mención anteriormente la intervención humanitaria se ha asentado sobre la práctica. Es decir, el ejercicio de este tipo de acto antecede a la denominación que obtiene y de ello se deriva más de un problema, especialmente en lo que refiere a su delimitación. Antes de la prohibición del recurso a la fuerza, cuando ésta era considerada un recurso capital para zanjar problemas, la figura de la intervención humanitaria no era discutida más que, quizás, en cuanto a su duración y permanencia en el territorio intervenido.

Como bien señala el profesor Antonio Pastor Ridruejo, el principio de no intervención que hoy los Estados reclaman como inviolable, en otros momentos fue interpretado más que por sus aspectos jurídicos por aquellos políticos, dando lugar así a constantes manipulaciones y violaciones del mismo (Pastor Ridruejo, 1996). En el derecho internacional clásico las intervenciones humanitarias fueron llevadas adelante, en general, en defensa de los nacionales de un Estado en el extranjero, convirtiéndose así en una práctica extendida en el tiempo y aceptada tanto por la doctrina como por los Estados. Fue así que esta figura fue reconocida por el derecho consuetudinario y no haya sido severamente criticada hasta épocas más actuales.

Aunque en la actualidad las figuras de la intervención humanitaria y la protección de los nacionales en el extranjero están diferenciadas, es importante destacar que ambas eran y son acciones que se llevaban a cabo para impedir que se cometieran atrocidades o graves violaciones de los derechos básicos de las personas, compartiendo ambas los mismos fundamentos humanitarios.

Allí radica un punto nodal, ambas figuras se activan, generalmente con carácter de excepcionalidad, cuando el mismo Estado falla. Es el Estado, el que tiene que proteger las libertades públicas de su población –no solo de sus nacionales, sino de todas aquellas personas que habitan en su territorio. Cuando este se convierte en un implacable verdugo que priva de

derechos y libertades que corresponden a todo ser humano y ejerce sobre ellos los tratos más degradantes contra su vida e integridad física es cuando inicia la controversia. ¿Quién defiende a estas personas? ¿Debe la sociedad internacional tolerar estos actos solo por respetar el principio de no intervención? (Bermejo García & López-Jacoiste Díaz, 2013) Es este tipo de preguntas las que dejan a juristas, politólogos y especialistas sin una respuesta unívoca.

La intervención humanitaria debió quedar constreñida a las actividades de Naciones Unidas después de que su Carta constitutiva fuese aprobada. Mas ésta, debido quizás a que los Estados no sabían manejarse dentro de estas nuevas reglas, o debido a la tensa situación que provocaba el telón de acero, no pudo lidiar con el mantenimiento de la paz por un lado y, a la vez, con la defensa de los imperativos humanitarios fundamentales. Debido a que la intervención humanitaria involucra el uso del recurso militar: ¿cómo subsanar la contraposición de dos absolutos jurídicos que presupone, en cierta medida, la intervención humanitaria? En ambos, están en juego los más altos valores del derecho internacional, por lo que el arreglo resulta un intrincado asunto jurídico y humano (Kolb, 2003).

Hemos enumerado hasta aquí una serie de características que pueden ser identificadas con la figura de la intervención humanitaria. Quizás sea conveniente en este punto dar con una definición del término. La más apropiada de todas aquellas revisadas y que será utilizada en este trabajo⁴ es la dada por la Comisión Internacional de la Intervención y Soberanía de los Estados en el año 2001 con motivo de su informe. Para ésta:

“La intervención humanitaria podría definirse como el derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado –sin el consentimiento del Gobierno de este país– con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza. Aunque la práctica internacional se refiere casi exclusivamente a la intervención humanitaria cuando se recurre a la fuerza armada, no conviene excluir prima facie otras medidas coercitivas que no impliquen forzosamente el uso de la fuerza armada” (ICISS, 2001).

Ahora bien, aun cuando esta definición parece sumamente adecuada para las situaciones hasta ahora descritas, el concepto de intervención humanitaria puede que necesite ser readaptado a raíz de nuevas circunstancias. La Posguerra Fría trajo aparejado cambios en las

⁴ La definición que ha sido elegida para el presente trabajo no es solo aquella que utilizó la CIISE al abordar la situación de las intervenciones humanitarias, sino que además ésta ha sido producto de extensas revisiones. Una muy similar definición fue proporcionada por la Cruz Roja.

intervenciones humanitarias también. El primero de ellos es el pleno funcionamiento del Consejo de Seguridad.

El hito que podría ser identificado para dar inicio a esta nueva era es el cambio operado en ocasión de la adopción de la resolución n. 688 del Consejo de Seguridad, por el cual por primera vez el organismo autoriza una intervención conjunta en la defensa de la población kurda en Irak. Algunos autores de la doctrina francesa coinciden en que esta resolución supuso el reconocimiento de un nuevo “derecho de injerencia” que satisface el derecho a la asistencia que poseen las poblaciones en situaciones de necesidad (Bettatis, 1991).

Es cierto que el valor y la dignidad de la persona humana y la defensa y promoción de los derechos humanos se han convertido en verdaderas normas de *ius cogen* (Acosta-López & Duque-Vallejo, 2008), sin embargo no todos están de acuerdo en que la resolución habilita el derecho de injerencia. Algunos autores creen que simplemente recogía una verdadera preocupación por lo que sufría una población en particular (Bermejo García, 1992-3). Ciertos autores, incluso, consideran que tal afirmación sienta un peligroso precedente, especialmente cuando este tipo de acciones viola el artículo 2 de la Carta.

Otro importante cambio que se puede observar es que terminado la disputa entre las grandes potencias, lo que primarán son los conflictos intra- estatales y ya no los inter- estatales. Las manifestaciones de las diversidades étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas en numerosos Estados aparecen como un fenómeno de desmembración en estos años. Las diferencias que habían quedado reprimidas mediante las presiones de la Guerra Fría emergen ahora de diversas formas (Del Arenal, 1990). En muchos nuevos Estados el proceso puede deberse a la falta de un verdadero poder político, el fracaso económico y social, que propician la emergencia de focos insurgentes que disputan el poder.

Si bien la institución estatal continuaba siendo el fundamento de la sociedad internacional, el Estado como institución centralizadora de poder, parecía estar en duda. Jarat Chopra y Thomas G. Weiss sentenciaron que había llegado el momento en que la soberanía ya no era soberana, el mundo había ido más allá y la exclusividad e inviolabilidad del Estado soberano había sido crecientemente burlada por la interdependencia global (Chopra & Weiss, 1992). En este sentido, parece perfilarse en este nuevo orden internacional, como una de sus manifestaciones, la idea que la soberanía de los Estados ha perdido el carácter absoluto e inderogable que poseía en un pasado muy próximo todavía, cediendo en beneficio de los intereses de la comunidad internacional tales como la defensa de los derechos humanos o la promoción de valores democráticos (Escudero Espinosa, 2002).

Esto no ha dejado de provocar numerosas protestas. El Movimiento No Alineados, que agrupa más de 114 Estados, todos ellos en desarrollo o subdesarrollados, que han sido colonias de alguna de las grandes potencias europeas y, en algunos casos de Estados Unidos, consideran al principio de no intervención un medio de defensa ante las reiteradas interferencias de las que han sido víctima. Quizás la postura más relevante para esta postura es la de la República Popular China, quien posee un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y por tanto, un importante recurso: el veto⁵.

Entonces, si el concepto de soberanía está en proceso de cambio y la misma Organización de Naciones Unidas ha recurrido a la intervención humanitaria para salvaguardar los derechos de las personas, deberíamos considerar una adaptación de la definición de esta figura para que se adecue a las transformaciones de la nueva era. Esta tarea parece compleja ya que el término y su misma práctica han sido rechazados en numerosas ocasiones, como hemos visto más arriba.

El cierto que derecho internacional ha existido antes de Naciones Unidas e incluso continúa existiendo por fuera de ella. Una posible reforma de las leyes concernientes a las intervenciones humanitarias debería evaluar, no simplemente dar por sentado, que la misma debe ser realizada dentro del marco del sistema de Naciones Unidas (Buchanan, 2003).

La Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, que comenzó a sesionar respondiendo a un interrogante que había realizado el entonces Secretario de las Naciones Unidas, se dio a esta enrevesada tarea. Los resultados obtenidos son extremadamente importantes para llevar adelante la delimitación y codificación del término, necesario para afrontar estos difíciles acontecimientos que continúan sucediéndose en la actualidad.

3.3.2 DEBATE ÉTICO: ¿ES CORRECTO INTERVENIR?

La otra cara del debate jurídico y conceptual es, sin lugar a dudas, el ético.

Si una de las críticas más severas que le achacan a las intervenciones sus detractores es su pata militar, la parte sobre la que se apoyan sus defensores son los derechos humanos. Son los actos cometidos contra las personas la motivación más fuerte que estructura las intervenciones humanitarias. Es la parte humana que cae detrás de las cifras de las personas

⁵ En debate que fue llevado adelante en marzo del año 2000 en el ámbito del Consejo de Seguridad, el embajador chino ante la organización Wang Yingfan expresaba: "*La soberanía de los países destinatarios no debe ser amenazada, nadie debe interferir en asuntos internos invocando la intervención humanitaria, y las razones humanitarias no deben emplearse como pretexto para decidir el uso de la fuerza contra un Estado*".

que ven su vida completamente modificada, que deben migrar, que desaparecen, que mueren, la que es eje de este apartado.

Hemos hablado de la pérdida del monopolio de la violencia por parte del Estado que fue evidenciada en los años '90. Este hecho introdujo un abanico de nuevos actores que compiten por el poder del Estado y que pondrán a la población civil como objetivo principal. Además, esto producirá un cambio en el *ius in bello* (una de cuyas principales exigencias es la inmunidad de los no combatientes), que va ser totalmente despreciado, perpetrando actos con auténticas atrocidades contra los no combatientes. La población civil se convierte así en objetivo bélico para todos los bandos, siendo a menudo víctima de ataques deliberados. Los diversos grupos utilizan como arma de guerra la violación sistemática de derechos humanos bajo múltiples formas: sembrado de minas, desplazamiento permanente de ciertos sectores de la población, ataques y saqueos de poblados y ciudades, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones, violación sistemática de mujeres y niñas, etc. (Hernández, 2015)

Desde la teoría liberal se propone que los individuos son anteriores al Estado y que de hecho éste ha sido creado por los individuos y para la protección de la vida y las propiedades de éstos, considera que no existen excusas jurídicas normadas que impidan tomar acciones para amparar los derechos de los hombres. Los gobiernos que violan estos derechos minan una de las razones que justifican su poder político y esto no debe ser tolerado por el derecho internacional (Tesón, 2003). Los derechos humanos son entonces derechos de los individuos en calidad de seres humanos, independientemente de la historia, la cultura o las barreras nacionales, son derechos naturales, anteriores a la institución del Estado mismo y por ende superiores a él. Desde este punto de vista, los regímenes que no respetan la ley, que quedan por fuera de ella, son moralmente vulnerables y susceptibles de caer bajo intervenciones humanitarias.

Mas toda teoría tiene detractores. Joaquín Herrera, por ejemplo, señala que en la autoproclamación del liberalismo como defensor supremo del "género humano" escamotea el conflicto, disimulando la dominación y ocultando la presencia de lo particular, dándole la apariencia de universalidad. El autor señala que la mayoría de las situaciones son demasiado complejas como para quedarse en un margen de respuestas tan cortos que se limitan a moverse entre un "sí" o un "no", y que son insatisfactorias (Herrera Flores, 2000). En el caso de la intervención humanitaria, preguntar si son éticas o no, si son justas o no, -la mayoría de las veces formuladas de manera retórica- nos reduce los aspectos a considerar. Para que la respuesta sea útil debe ser matizada y ampliada. El autor señala que no se trata de un

interrogante mal planteado, sino de una pregunta que oculta intencionalmente elementos fundamentales. Es necesario ampliar el contexto para poder entender mejor el problema.

Esta postura acusa a los defensores de las intervenciones humanitarias como causas éticas de excesivamente idealistas y de perder de vista cuestiones relacionadas con el juego de poder. Para muchos, principalmente para personas pertenecientes a culturas no occidentales, los derechos humanos representan valores eurocéntricos y son fruto de procesos colonizadores y hegemónicos. No sólo se trata de posiciones relativistas y escépticas en el peor sentido de la palabra, sino también de planteamientos que proponen construir dialógica y participativamente otros caminos de universalidad, expresivos de una auténtica interculturalidad (Sánchez Rubio, 2003).

Se ha mencionado, también, con anterioridad que detrás de las intervenciones humanitarias se hallan Estados con intereses económicos, políticos, geoestratégicos. Algunas miradas más moderadas sobre el tema, afirman que por más que suene trillado, en su experiencia y por más nobles que fuesen los propósitos originales de la intervención, estos difícilmente serán cumplimentados. Algunos expertos cuestionan la habilidad de las intervenciones militares para restaurar el orden en un Estado fallido dadas las dificultades de crear sistemas de gobernanza desde cero o de reparar sistemas que estaban completamente desintegrados (Noonan, 2001). Finalmente se encuentran aquellos excesivamente legalistas que defienden, antes que nada, el principio de no intervención.

Pero entonces, ¿debe la sociedad internacional tolerar estos actos solo por no incumplir con las normas del derecho internacional? ¿Deben ser tolerados actos de genocidio, limpiezas étnicas, religiosas u otros crímenes contra la humanidad aun cuando éstos también son considerados violaciones al derecho de las personas? Siguiendo las reglas de proporcionalidad, ¿acaso no son las intervenciones humanitarias –siempre que no excedan los límites que las situaciones ameritan- respuestas lógicas a violaciones a derechos perpetrados con anterioridad?

Parte del problema es pensar que el análisis legal es autónomo, neutral y que concepciones filosóficas no tienen lugar en el análisis jurídico. Una mirada más integral de la problemática de las intervenciones debería considerar esta perspectiva, principalmente porque todos los razonamientos están impregnados de una lógica y esconderse detrás de la objetividad de una doctrina puede tener consecuencias nefastas. Después de todo, de las excusas políticas y jurídicas, de los argumentos económicos y de la lógica de poder, son personas las que sufren.

Quizás una pregunta más adecuada sea: *¿Cuándo es justo intervenir?* Algunos analistas como Jeremy Bentham argumentan que una respuesta a este interrogante puede darse desde sus resultados: si la intervención salva más vidas de las que cuesta entonces es justa, de otra manera no lo es; si le reporta más bienes que pérdidas, entonces lo es (Keohane, 2003). Este tipo de opiniones pone el acento sobre la proporcionalidad o desproporcionalidad –de las víctimas y de los medios-, y de las consecuencias y resultados negativos o positivos de este tipo de (Sánchez Rubio, 2003). A esto respondemos: ¿es acaso una cuestión numérica?

La clave es la centralidad de lo humano y del mantenimiento de la vida, lo que supone una idea de bien extensamente compartida. La interdependencia cada vez más marcada entre los Estados, las organizaciones internacionales y otras entidades; y el desarrollo de los derechos humanos y la emergencia del principio de solidaridad, permiten afirmar que hoy los Estados no gozan del “derecho a la indiferencia” (Sánchez Rubio, 2003). A pesar de las discusiones legales sobre el derecho de jurisdicción, ratificamos que no podemos permanecer apáticos cuando actuar puede significar la diferencia entre una vida más o una menos.

Es por ello que son necesarias y urgentes respuestas desde el ámbito del Derecho para paliar estos efectos tan negativos. Un asunto que involucra problemas éticos y políticos y en el que las relaciones de poder colisionan con el respeto de los derechos humanos de las personas, debe ser regulado por normas y principios. Y así encontramos, una vez más, a la ética y al derecho intrínsecamente unidos.

3.4 LOS ELEMENTOS DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

A lo largo de las últimas páginas hemos recorrido los debates que rondan a la intervención humanitaria. Ya hemos afirmado que la indeterminación del concepto y la diversa terminología empleada han contribuido a crear confusión (Marquez Carrasco, 1998), y aunque no exista una definición con aceptación unánime o universal, sí existe un consenso general sobre sus características principales. A pesar de que en este trabajo ya hemos expuesto que la definición que se considerará es aquella de fue aportada por la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía estatal, consideramos indispensable señalar cuáles son los elementos indispensables que hacen al término.

Siguiendo al analista R. John Vincent se puede hablar de seis aspectos definitorios de una intervención: los actores; el objeto; la acción; los tipos de intervención; el propósito y el contexto (Vincent, 1974). Escudero Espino, por su parte, resume éstos a cuatro elementos: los actores; el objeto; la acción y la finalidad. En este trabajo se adoptará esta última posición.

3.4.1 LOS ACTORES DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Son el sujeto activo de la intervención. Como especifica Ian Brownlie, la intervención humanitaria es llevada adelante por un Estado, grupo de Estados u Organización Internacional (Brownlie, 1974). De esta manera este apartado no debería acarrear dificultades de comprensión. Sin embargo pueden suscitarse debates acerca de si es lícito utilizar la definición cuando se introduce a las Naciones Unidas. Hemos expuesto anteriormente que algunos autores afirman que la práctica de las intervenciones humanitarias debería haber desaparecido cuando la organización fue creada en 1945. Otros en cambio afirman que una de las condiciones de que esta figura perdure en el tiempo es que, a través del tiempo, trastocó la unilateral decisión de un Estado en intervenir por el reconocimiento y autorización de las Naciones Unidas. Éstos autores afirman que se “interviene en nombre de Naciones Unidas” y que ésta es una característica insoslayable de las intervenciones humanitarias actuales⁶.

Coincidiendo plenamente con esta última postura indicaremos como actores necesarios a uno o más Estados que actúen en concordancia y con autorización de las Naciones Unidas.

3.4.2 EL OBJETO DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Si por un lado son los Estados con anuencia de las Naciones Unidas quienes ejecutan la acción, quien la recibe también es un Estado. Partiendo del concepto que antes definimos, las intervenciones humanitarias tienen como objetivo detener acciones que atentan contra el bienestar de una población cuando es el mismo Estado quien las comete o cuando este es incapaz de detener a grupos subversivos que operan dentro de su territorio. Es por ende la sobre la estructura del Estado sobre la cual recae la acción más importante. Como señala Alain Manin: “la acción está dirigida a controlar los actos de un gobierno extranjero o a suplir su carencia” (Manin, 1978).

Se actúa sobre el Estado en al menos dos dimensiones: la más evidente de ellas es que es sobre el territorio del Estado transgresor en el que se actúa. Además, entendiendo que este es quien ha infringido las normas por acto u omisión, la intervención recae sobre la estructura de autoridad, es decir sobre el gobierno, con el propósito de salvar al tercer elemento en cuestión: la población.

3.4.3 LA ACCIÓN DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Este quizás sea la característica más controvertida de esta figura. La Carta de San Francisco en su artículo 2 marca la restricción de la acción militar por parte de los miembros de la

⁶ Una más detallada información sobre estos debates se puede encontrar en: Frank, Thomas; “Legality and legitimacy in Humanitarian Intervention” en Nardin, Terris y Williams, Melissa “Humanitarian Intervention; New York University Press, New York; 2006- Rougier, Antoine; “La théorie de l'intervention d'humanité”; Dalloz; 2014- Ronzitti, Natalino; “Il ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all' estero e per ragioni d'umanità”; ETS; Pisa; 1980.

organización en contra de otro Estado (miembro o no miembro). El párrafo cuarto del mismo artículo prohíbe la amenaza y el empleo del uso de la fuerza contra otra Nación, mientras que el séptimo se refiere a que ninguna disposición de la Carta tiene facultad de actuar en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados (ONU, 1945). Los autores que sustentan esta postura sostienen que las intervenciones amenazan la integridad territorial y la independencia política del Estado. Estos fundamentos posicionan a la intervención humanitaria por fuera de lo reglamentado por la Organización de Naciones Unidas.

Sin embargo, un pequeño pero creciente grupo de académicos y especialistas en derecho internacional difieren de esta postura. Ellos exponen tres argumentos que buscan reconciliar la intervención humanitaria con el régimen de *ius ad bellum* de Naciones Unidas (Holzgreffe, 2003). Estos autores exponen que al no tener como objetivo final la conquista de la nación o de su territorio –parcial o total- como así tampoco someter la economía del Estado intervenido como sucede en las guerras tradicionales, difícilmente puede considerarse a la intervención humanitaria el inicio de una guerra de agresiones. En otras palabras, lo que se busca es retrotraer al Estado infractor a las obligaciones internacionales respecto de los derechos del hombre (Nikoghosyan, 2010).

Fundamentalmente debemos considerar que los Estados miembros de las Naciones Unidas le han conferido al Consejo de Seguridad la tarea de mantener la paz y seguridad internacional. Es a través del capítulo VI y VII de la Carta que este órgano obtiene la capacidad para determinar situaciones de conflicto, específicamente determinar la existencia de una amenaza, quebrantamiento o acto de agresión y actuar a través de embargos o sanciones económicas (artículo 41) y hasta tomar medidas de tipo militar cuando las instancias de mediación pacífica se han agotado (artículo 42). De esta manera, se puede observar que la única sustracción a la prohibición del uso de la fuerza está dada por la acción colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad.

Así pues, al actuar de este modo, a través del Consejo de Seguridad, se evita el problema de la ilicitud que el acto en sí mismo podría acarrear si fuese realizado por fuera de la organización. Ese tipo de actos sí se situarían en una violación a la soberanía territorial de un Estado y a la potestad que el mismo ejerce sobre sus ciudadanos. El acto de intervención humanitaria se funda en valores humanitarios fundamentales de la comunidad internacional, es decir el orden público internacional. Por consiguiente, la intervención humanitaria puede compararse,

intelectualmente, con el principio de jurisdicción universal en asuntos penales y la "intervención de humanidad", con el principio de personalidad pasiva⁷ (Kolb, 2003).

Por último, hay que considerar que por intervención humanitaria se debe entender a aquella basada en el uso de la fuerza armada. La intervención pacífica -a través de protestas, notas diplomáticas o algunos tipos de contramedidas- no se corresponde con este concepto. Ello se debe, principalmente, a que la intervención pacífica es lícita en sí misma como el Instituto de Derecho Internacional recordó en su conocida resolución sobre "La protección de los Derechos Humanos y el principio de no intervención en asuntos internos de los Estados" aprobada en la sesión de 1989 en Santiago de Compostela (Vargas Carreño, 2003).

Quizás podría concluirse que más que discutir el recurso militar, parece que lo que se cuestiona es la legalidad del mismo.

3.4.4 LA FINALIDAD DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Este es el elemento definidor y más importante de una intervención humanitaria. Si en el apartado anterior referimos a la parte de la figura que refiere a la intervención, en esta sección nos dedicaremos a la parte humanitaria.

El carácter humanitario es lo que diferencia a este tipo de acción de cualquier otro tipo de intervención y refiere específicamente a que el propósito que se persigue es paliar una situación grave que compromete incluso a la vida y supervivencia de una población. La finalidad es entonces identificada unánimemente con la protección a los derechos fundamentales de las personas.

Para aquellos autores que consideran esta cuestión desde una perspectiva limitada, el único motivo que justifica una intromisión en los asuntos internos de un Estado es una grave violación a los derechos humanos. Y es que reconocen que las razones para justificar un derecho de intervención humanitaria son precarias, especialmente cuando se tiene en cuenta el contexto de desigualdad económica y asimetría internacional, cuando predomina una racionalidad instrumental y un cálculo medio-fin, en la que el capital está por encima de las personas y sus necesidades. Si en las situaciones de funcionamiento normal del sistema socioeconómico global no se reconocen los derechos humanos ni se valora la vida de todas las personas como objetivo prioritario, la legitimidad de intervenir en situaciones de "anormalidad", es decir, para la salvación puntual y ocasional de vidas, adquiere tintes de falsedad, hipocresía y cinismo (Sánchez Rubio, 2003). El hecho de que quienes actúen como

⁷ Para más información ver Pastor Ridruejo, José Antonio; "Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales"; Editorial Tecnos; Madrid.

interventores son en general las grandes potencias, o cuando no actúan de manera directa son los financistas o promotores de la situación, aportan aún más controversia.

La legitimidad de quienes actúan a favor de unos derechos humanos sistemática y masivamente violados es seriamente cuestionada cuando son éstos mismos Estados los que contribuyen a mantener la cotidianidad de la exclusión y también quienes cierran las puertas al reconocimiento humano, con acciones directas como impedir la inmigración, no reconocer los derechos económicos, sociales y culturales (los que permiten las condiciones mínimas vitales), mantener la deuda externa o vender armamento a países y actores no estatales del Tercer Mundo que están en guerra. Es por estos motivos que para los académicos de la perspectiva limitada la finalidad debe ser solo humanitaria y además exclusivamente humanitaria, esto implica no emprender ningún tipo de acción más que la de detener las violaciones a los derechos humanos (Brownlie, 1974).

Incluso los más reticentes a ampliar el campo de acción de las intervenciones humanitarias entienden cuán difícil es separar el ámbito político de cualquier tipo de actividad tendiente a defender los derechos humanos. Es por ello que es fundamental determinar qué tipo de violaciones y qué tipo de derechos violentados constituyen una situación pasible de intervención.

Numerosos autores, entre quienes se encuentra el Profesor Sean Murphy de la Universidad de Washington, argumentan que existen derechos humanos fundamentales que se han transformado en obligaciones *erga omnes* y que por ende todos los Estados están obligados a cumplirlos en sus relaciones mutuas. Entre ellos enumera: el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, el genocidio, la esclavitud así como también el principio de no discriminación en políticas domésticas (Nikoghosyan, 2010). Ian Brownlie destaca que las principales referencias en la doctrina clásica aluden a “graves”, “masivas”, “a gran escala” o “persistentes violaciones”, “atrocidades”, “actos barbáricos”, “graves injurias”, “prácticas repulsivas” o “tratos inhumanos” (Baxter, 1973) al momento de justificar las intervenciones.

Que las Naciones Unidas sean quienes definan -actuando según los Tratados, Acuerdos y Convenciones vigentes- cuándo una situación semejante está teniendo curso, es fundamental para el proceso de definir una intervención humanitaria, especialmente cuando se piensa en la necesidad de que sea un organismo altamente representativo quien le conceda un manto de objetividad. Hemos hecho referencia en ocasiones anteriores al rol que se le ha conferido al Consejo de Seguridad, quizás sea prudente además mencionar que la Asamblea General –en la cual actúan todos los Estados miembros- contribuye a llamar la atención a los demás órganos

sobre las situaciones que se suceden continuamente en los países miembros y no miembros y que además ayudan a formar una opinión sobre la misma a través de un debate abierto en el cual es posible escuchar las más variadas posiciones. Incluir a Naciones Unidas es incluir al foro más representativo existente, aun cuando se pueda diferir con las resoluciones adoptadas.

Las intervenciones humanitarias no dejarán de poseer detractores, ni porque sea Naciones Unidas quien determine el curso de acción. Sin embargo es importante destacar el rol que ésta ha tenido en la defensa de los derechos humanos.

Para concluir consideramos que la finalidad de las intervenciones humanitarias se haya en detener una flagrante violación a los derechos humanos cuando es el mismo Estado quien la comete o cuando éste es incapaz de controlar la situación.

3.5 CASOS DE APLICACIÓN

La década de los '90 inició con grandes cambios para las relaciones internacionales, entre ellos los nuevos conflictos también denominadas "Nuevas Guerras". Estas serán caracterizadas por ser conflictos intra- estatales motivados por la descomposición o la debilidad de la figura del Estado en el sentido de que deja de tener en exclusiva el monopolio del uso legítimo de la violencia y comienza a perder el control sobre determinadas zonas de su territorio en favor de otros actores (terroristas, grupos armados, grupos de crimen organizado). Desde la última década del Siglo XX, este fenómeno se ha manifestado como uno de los principales focos de inseguridad y de inestabilidad para el orden internacional (Hernández, 2015). A lo largo de este apartado haremos mención de numerosos ejemplos.

3.5.1 EL CASO IRAQUÍ

Otra situación nació también con el nuevo orden. El enfrentamiento Este- Oeste había llegado a su fin y resultaba posible el diálogo y la cooperación en el seno del Consejo de Seguridad. Esto se puso de manifiesto poco tiempo después, cuando frente a la agresión iraquí a su población kurda se aprobó con presteza la resolución 688/91 del 5 de abril, según la cual –por primera vez en la historia de la organización- se abordó una cuestión derivada de la masiva violación de los derechos humanos (Escudero Espinosa, 2002).

La disputa al interior de Irak partió de la disputa que este país sostuvo con su vecino Kuwait poco tiempo antes. La oposición de la comunidad internacional al conflicto iniciado por Saddam Hussein, el que fue rápidamente condenado por tales acciones e instado a retrotraerse a la situación anterior, fue percibida dentro de Irak como un momento de debilidad del régimen. La población chiita en el sur y la kurda en el norte iniciaron entonces sus

sublevaciones. Mientras que los chiitas fueron rápidamente controlados, los kurdos lograron tomar posiciones. La contraofensiva gubernamental utilizó métodos atrozmente violentos para recuperar los territorios tomados por los kurdos lo que produjo numerosas muertes y cientos de desplazados hacia las fronteras turcas e iraníes (Adelman, 1992).

Ante los reclamos de los países vecinos que veían amenazada su propia estabilidad política debido a la masiva llegada de refugiados, países como Francia y Austria llevaron al Consejo de Seguridad la cuestión asegurando que debía de fijarse posición ante la flagrante violación a los derechos humanos⁸ (Malanczuck, 1991). A pesar de las denuncias realizadas, la resolución 687 fue aprobada sin ninguna referencia a la preservación de los derechos humanos debido principalmente a las reservas de China, Estados Unidos y Rusia que temían que semejante tipo de resolución sentara un precedente para que el Consejo de Seguridad interviniese en los asuntos internos de los Estados (ONU, 1991).

Sin embargo los acontecimientos continuaban su curso y la población kurda seguía sufriendo los virulentos ataques del régimen husseínista. Finalmente, ante la urgencia de la situación, los gobiernos de Francia y Bélgica, con el apoyo de Estados Unidos y el Reino Unido presentaron un nuevo proyecto de resolución al Consejo⁹. La conocida resolución 688 supuso un cambio radical en la forma de abordar estas cuestiones, sentando jurisprudencia en la materia.

La resolución suponía el reconocimiento de un nuevo “derecho de injerencia” (Bettati, et al., 1991) para la satisfacción del derecho a la asistencia que poseen las poblaciones en situación de necesidad. A través de ésta se solicitaba al Secretario General a utilizar todos los recursos a su disposición así como también se hacía un llamamiento a todos los Estados miembro y a las organizaciones humanitarias para que contribuyesen a las actividades humanitarias de socorro (ONU, 1991). Es importante además destacar que la misma resolución, a su vez, reafirmaba el apoyo de todo los Estados miembro a la soberanía e integridad territorial del Estado iraquí (ONU, 1991). Se vislumbraba entonces la emergencia de una nueva norma del derecho internacional según la cual la protección del individuo no dependía ya de la sola autoridad del Estado al que perteneciese sino que movilizaba a toda la comunidad internacional (Bettati, 1991).

Desde un primer momento las acciones emprendidas por las fuerzas humanitarias de la coalición tuvieron carácter provisional y de emergencia ocasionadas principalmente por la

⁸ Se debe recordar que Saddam Hussein autorizó el uso de armas químicas contra la población kurda en los intentos de hacer que cedan en sus posiciones. (ABC, 1991)

⁹ Pueden verse las intervenciones que precedieron a la votación y el resultado de la misma en el Acta de la 2982ª sesión del Consejo de Seguridad: <http://www.un.org/es/sc/meetings/>

urgencia en proporcionar una solución a la situación (Escudero Espinosa, 2002). Los países que asumieron la carga militar no deseaban permanecer en el territorio más tiempo del necesario e instaron con rapidez a que sean las Naciones Unidas quienes se hicieran cargo de los refugiados. El Memorandum de Entendimiento (ONU, 1991) que negoció el Secretario General Pérez de Cuellar fue clave para que el clima de confianza se estableciera y la organización pudiera desarrollar sus funciones adecuadamente.

Aunque la resolución 688 no autorizaba el recurso a la fuerza, la intervención en el norte de Irak ha sido generalmente aceptada a nivel internacional como una manifestación evidente de que existe un reconocimiento de la intervención humanitaria en el Derecho Internacional (Greenwood, 1992). De hecho, como afirma el Profesor Carrillo Salcedo, el caso de Irak está más cercano a una asistencia humanitaria que una injerencia propiamente dicha (Carrillo Salcedo, 1992). La mayoría de los autores coincide además que su legitimidad está basada en la defensa de los derechos humanos dentro de los Estados como valores en los que se apoya el nuevo orden internacional y al hecho de que el Consejo de Seguridad no condenó el accionar militar de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Sin embargo y sin lugar a dudas, este caso despertó numerosos análisis.

3.5.2 EL FRACASO SOMALÍ¹⁰

La velocidad con la que nuevos y similares acontecimientos se sucedieron no dejó tiempo a la comunidad internacional para exhaustivos análisis. El conflicto somalí comenzó en julio de 1991 y el bosnio devino del referéndum constitucional en marzo de 1992. Ambos casos tomaron las primeras planas de los diarios y las imágenes difundidas por algunos medios de comunicación causaron conmoción en el público en general.

El golpe de Estado que derroca la dictadura de Siad Barre tuvo lugar en enero de 1991, es entonces cuando el país se hunde en el caos y la guerra civil. Somalia comenzó a desarticularse con la independencia de facto de Somalilandia (1991), mientras los diferentes clanes del resto de Somalia se enfrentan entre sí (Conflictos, 2009). Para agravar la situación el país padeció una grave sequía lo que dejó a la población al borde de la hambruna (Golebiewski, 2013). Las Naciones Unidas estimaban que para octubre de 1991 más de 4.5 millones de somalíes estaban al borde de la muerte por inanición (Sparrow, 2011).

Si bien las gestiones del encargado de la misión, el Sub Secretario de Asuntos Políticos: James O.C. Jonah¹¹, y del mismo Secretario General Boutros Boutros-Ghali obtuvieron el positivo

¹⁰ Para revisar el caso exhaustivamente se recomienda leer el informe de Naciones Unidas sobre el caso de Somalia disponible en su página web: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom1backgr2.html> -consultado 2017.

resultado de un cesación de las con el objetivo de permitir a diferentes ONG proporcionar ayuda a la población, la situación continuó deteriorándose. La resolución 733 de 1992 (ONU, 1992) que decretó un embargo total a la venta de armas y equipo militar sobre Somalia; que instó a las partes a la reflexión, al cese de las hostilidades y a la aceptación de la ayuda humanitaria, no fueron suficientes. Tampoco lo fue la conformación de la UNOSOM en abril del mismo año (ONU, 1992). La paz obtenida era realmente débil.

La misión emprendida rápidamente mostró no ser una tarea fácil. Algunas milicias y autoridades de facto en Somalia no estaban de acuerdo con la presencia de Naciones Unidas y/o sus agencias en el territorio y tomaron represalias. Se rehusaron a que los agentes de Naciones Unidas aseguraran los convoyes con alimentos y ayuda para la población, amenazaron desde el puerto a barcos con cargas del mismo tipo y evitaron que toquen puerto, y hasta asesinaron a miembros de las topas de UNOSOM en Magadishu raptando además vehículos y armas.

Sin embargo y a pesar de la situación descrita y de que el mismo Consejo de Seguridad declaró la compleja situación somalí como “amenaza a la paz y seguridad internacional”, al igual que en el caso iraquí tuvieron sus reservas para autorizar una intervención temiendo violar el artículo 2 (7) de la Carta de Naciones Unidas. Fueron las agencias de ayuda internacional las que continuaron los reclamos hasta lograr una serie de medidas que paliara la brutalidad a la que estaban siendo víctimas.

El entonces Presidente de los Estados Unidos George H. W. Bush, en sus últimas semanas en el cargo, ofreció al Secretario General colaborar con la situación enviando soldados norteamericanos para proteger a los grupos de ayuda humanitaria. El Consejo de Seguridad recibió con agrado la propuesta y en diciembre de 1992 emitió la resolución 794 (ONU, 1992) la cual, haciendo uso de las potestades que el Consejo de Seguridad posee por el capítulo VII de la Carta, autorizaba el uso de todos los medios necesarios para establecer lo antes posible un ambiente de seguridad en el cual puedan desenvolverse las operaciones de alivio humanitario en territorio somalí e invitaba a todos los países miembros que estuvieran en posición de enviar tropas o fondos a colaborar con la organización para poder avanzar hacia una solución para el conflicto. La UNITAF (*Unified Task Force*) fue constituida en diciembre de 1992 por Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Botsuana, Canadá, Egipto, Emiratos

¹¹ El representante fue elegido conjuntamente por el Secretario General saliente: Javier Pérez de Cuellar y por el Secretario General entrante Boutros Boutros-Ghali.

Árabes Unidos, Estados Unidos, Francia, Grecia, India, Italia, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Reino Unido, Suiza, Túnez, Turquía y Zimbabue.

La creación de la UNITAF parece que, contrariamente a lo esperado, produjo un malestar mayor entre los grupos armados. A pesar de que en un primer momento tuvieron un éxito relativo -lo que llevó inclusive al Secretario de Naciones Unidas a negociar la ampliación temporal del mandato de UNOSOM-, para junio de 1993 la ya de por sí frágil estabilidad dio un giro radical. La emboscada que sufrieron 24 soldados pakistaníes mientras revisaban una unidad de almacenamiento de armas desencadenó la resolución 837 del Consejo de Seguridad en la cual se recuerda que el Secretario General en virtud de la resolución 814 está autorizado a tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados contra los miembros de la UNOSOM II a fin de establecer la autoridad efectiva de dicha organización (ONU, 1993).

Durante las siguientes semanas los Estados Unidos y las fuerzas conjuntas de Naciones Unidas atacaron blancos asociados con el General Aydid, quien había sido declarado el responsable de los hechos. En seis intentos lograron capturar a altos jefes relacionados con el General, mas no a Aydid mismo. El séptimo intento fue llevado adelante en octubre de 1993. El episodio fue mundialmente conocido pues las fuerzas opositoras derrumbaron dos aviones conocidos como Halcones Negros y vencieron a los norteamericanos. La imagen captada por la CNN del soldado americano acribillado y arrastrado por las calles de Mogadiscio dio vuelta al mundo y simbolizó el fracaso de Estados Unidos en Somalia (Azcona Pastor, et al., 2013). Poco tiempo después Estados Unidos retiró completamente sus tropas del país.

Aunque la UNOSOM II permaneció en territorio somalí hasta 1995 su operación no logró concretar la mayoría de sus objetivos. Una serie de errores cometidos en este caso sentarán un importante precedente para las futuras acciones que la organización asumirá en la década de los noventa. Es por ello que revistaremos algunos de los puntos que fueron claves:

- En primer lugar el desconocimiento de la situación interna del país;
- La falta de coordinación de intereses y objetivos de las Naciones Unidas y los países intervinientes;
- El mantenimiento de la neutralidad de las fuerzas internacionales;
- La intervención en materia militar no provee de por sí la solución;
- La necesidad de buscar soluciones a los conflictos de manera propia.

Evidentemente las acciones de Naciones Unidas resultaron en caos por una combinación de estos elementos. La crisis de confianza en la que entró la organización luego de su desempeño en Somalia se pagará con inacción en otras partes del mundo (Peraza Martell, 1996).

3.5.3 EL COMPLEJO CASO BOSNIO

Paralelamente, al conflicto somalí surge el problema bosnio. Este caso es el que reviste una mayor complejidad a lo largo de toda su evolución debido a que la descomposición del Estado yugoeslavo no solo particionó etnias sino también minorías religiosas. Sin embargo el conflicto no puede ser reducido a estas dos dimensiones, debe ser leído a la luz de múltiples factores como la lucha entre los centros de poder y dominación existentes en Yugoslavia durante décadas o entre las regiones pobres y las más favorecidas por el fracaso del modelo socialista (Schlotter, 1994).

La desintegración del Estado yugoeslavo es sin dudas el detonante de esta compleja situación. Un Estado federado que se componía de seis repúblicas menores cuyos límites geográficos raramente coincidían con la distribución de las etnias; agrupados bajo el mando de un líder que gobernó por décadas y que se vio resentida por su muerte; que se vio sumergida en una grave crisis económica y una difícil transición política a la democracia, fueron la combinación explosiva de un final anunciado. La caída de la Unión Soviética posibilitó una apertura a nivel mundial pocas veces antes vista lo que para los Balcanes significó reanudar viejas guerras intestinas que se remontan a la época del Imperio Austro-húngaro.

La independencia de Eslovenia primero y de Croacia después sentó el camino para que Bosnia celebrase su propio referéndum independentista y en base al resultado obtenido declarase la secesión de Yugoslavia el primero de marzo de 1992. Acto seguido el ejército federado yugoeslavo, que retraía fuerzas de la guerra contra Croacia, comenzó una serie de operaciones de asedio contra la población no serbio-bosnia.

La ventaja con la que contaban los serbios se debió a que durante los años de la República era Belgrado quien controlaba las fuerzas armadas y por ende poseían el armamento necesario para estas operaciones. Esta situación sumada al embargo de armas que regía en la zona desde los inicios de la guerra croata, dejaron a los bosnios prácticamente indefensos. La rápida escalada de los acontecimientos hizo que las Naciones Unidas se involucraran más activamente, extendiendo la operación de Mantenimiento de la Paz (*peacekeeping operation*) de Croacia a Bosnia. En agosto de 1992, mediante la resolución 770 (ONU, 1992), se creó la UNPROFOR con el mandato de tomar “todas las medidas necesarias” para facilitar la llegada y distribución de asistencia humanitaria (Harland, 2017).

Sin embargo la guerra recrudecía. Los ataques de los serbios sobre objetivos civiles se volvían cada día en un método más habitual. Las zonas circundantes a la porción territorial de la minoría serbia en Bosnia sufrían constantemente del corte de suministros de luz y agua y ataques indiscriminados desde colinas (Harland, 2017).

Las Naciones Unidas, por su talante mundial, y concretamente el Consejo de Seguridad como órgano directivo a quien los firmantes de la Carta otorgaron la potestad de decidir cuál era el mejor modo de "preservar la paz y la seguridad internacional" (art. 1.1), actuaron de forma dicotómica, según se trató del ámbito resolutivo (teórico) o sobre el terreno (práctico). En el plano resolutivo, el Consejo de Seguridad distó de ser ambiguo pues a través de sus Resoluciones se desprendió su consideración sobre la responsabilidad de algunas de las partes. A lo largo de 1992-1994 se dictaron 55 Resoluciones de las cuales 15 lo eran contra el lado serbio, 4 contra el croata y ninguna contra los bosnio-musulmanes (Padros, 2000).

El accionar de la organización distó de ser eficiente y mostró el tibio compromiso de la comunidad internacional. La operación UNPROFOR ha sido considerada por los actores internacionales como la más costosa, posiblemente la más peligrosa y hasta la más difícil de todas las acciones emprendidas por la comunidad internacional (Escudero Espinosa, 2002). A medida que avanzaba el conflicto, su nombre llegó a designar estructuras orgánicas diferentes como consecuencia de su adaptación al escenario cambiante de la antigua Yugoslavia. El mandato inicial, a medida que la guerra en Bosnia se agravaba, fue ampliándose hasta desvirtuarse: aplicación de la restricción de vuelos militares¹², establecimiento de la *no-flight zone*¹³ o intervención en las zonas seguras¹⁴.

Debe destacarse que la UNPROFOR actuó en todo momento como una fuerza de mantenimiento de la paz, y como tal tenía una política restrictiva de empleo de la fuerza, de acuerdo a la naturaleza de la operación. El mismo Secretario General había determinado que el uso de la fuerza debía ser reducido al mínimo nivel necesario, acotándolo a la defensa propia (SG, 1991)¹⁵. Mas la guerra parecía tomar cada día un cariz diferente y la violencia contra los civiles sumado a las denuncias de limpieza étnica llevaron a que el Consejo de

¹² Apartado 1 de la resolución del Consejo de Seguridad número 781, de 9 de octubre de 1992.

¹³ Apartado 1 de la resolución del Consejo de Seguridad número 816, de 31 de marzo de 1993.

¹⁴ Apartado 5 de la resolución del Consejo de Seguridad número 836, de 4 de junio de 1993.

¹⁵ El comandante de la fuerza, con Cuartel General sito en Zagreb, plasmó este propósito en unas Reglas de Enfrentamiento (ROE) en exceso limitadas, aprobadas en marzo de 1992. Como quiera que la interpretación de lo que podía significar defensa propia ofrecía un amplio abanico de posibilidades de confusión, las naciones participantes con fuerzas expresaron sus reservas. Esto obligó a aprobar un nuevo conjunto de ROEs en junio de 1994, para incluir dentro del concepto de defensa propia la reacción ante un ataque directo a civiles bajo el amparo de la UNPROFOR.

Seguridad concretara zonas seguras a cargo de la UNPROFOR, aun cuando esta no contaba con los recursos humanos o materiales para la tarea.

La operación fue un fracaso desde su diseño, y así fueron cayendo, una tras otra, las UNPAS ("*United Nations Protected Areas*" o "zonas seguras") en manos de los serbiobosnios. Igualmente, los pasillos humanitarios fueron ineficaces, los alimentos y medicinas para socorrer a la población civil no llegaron siempre a sus destinatarios, y las sucesivas órdenes de retirada del armamento pesado, fueron incumplidas. Esta caótica situación culminó con la toma de 370 cascos azules como rehenes de las tropas serbiobosnias de R. Mladic, en julio de 1995. Los aliados se vieron sumidos en una situación de crisis ante la humillación de tener que "salvar a los salvadores" (Escudero Espinosa, 2002).

Los ataques a las ciudades de Sarajevo y Srebrenica llevan a la fase final de la guerra. El Capítulo VIII (arts. 43 a 47) de la Carta de Naciones Unidas establece la posible cooperación o vinculación de organismos regionales al sistema de Naciones Unidas, tanto para el arreglo pacífico de controversias, como para la aplicación de medidas coercitivas. Así se dispuso que la OTAN, y en menor medida la UEO (Unión Europea Occidental), serían las organizaciones encargadas de hacer cumplir las disposiciones disuasorias, incluyendo aquellas que supusieran el uso de la fuerza (Padros, 2000). Los ataques orquestados por la OTAN logran recuperar en 1995 gran parte del territorio que los serbios habían ganado desde 1992, forzando a las partes a sentarse a negociar un nuevo Acuerdo.

Los Acuerdos Dayton pusieron punto final a una guerra de más de tres años que fue deliberadamente sangrienta con los civiles. La "limpieza étnica" fue implícitamente avalada en más de una ocasión ya que occidente no comprende los problemas que implica vivir en comunidades heterogéneas en materia étnico-religiosa. La homogeneización de los cantones, aun cuando esto implicara masivos traslados y numerosas pérdidas de vidas, supondrían menores problemas en el futuro.

El título de este apartado habla de la complejidad del caso bosnio, buena parte de esa complejidad de debió a los costos que debieron pagarse para que la guerra termine. Las Naciones Unidas tuvieron el rol más cuestionado hasta el momento, aun cuando ya habían vivido en dos oportunidades intervenciones que suponían preceptos similares. Este caso evidenció el claro límite que posee Naciones Unidas para hacerse cargo de estas situaciones y abrió la puerta para que la OTAN se reconvirtiese. Además, la necesidad de las potencias de finalizar con múltiples frentes abiertos y el cansancio que demostraron al exponer

constantemente a sus tropas en el exterior se verán reflejados en el caso siguiente, en el abandono en que dejaron a la población rwandesa.

3.5.4 EL GENOCIDIO RWANDÉS

El grave conflicto que vivió Rwanda entre los meses de abril y julio de 1994 puede calificarse como el ataque más sangriento de la historia africana. Producto de la historia marcada por la diferenciación y el rezago étnico que creó el período colonial, las masacres masivas y la limpieza étnica fueron un final anunciado.

Si bien el hecho que desata el episodio de violencia puede hallarse en el asesinato del entonces presidente Habyarimana el 6 de abril, las causas deben rastrearse a los tiempos anteriores a la colonia (Dallaire, 1998). La rivalidad entre la etnia mayoritaria hutu, que fue controlada durante décadas por la minoría tutsi, aun durante la era colonial, creando un complejo entramado de jerarquías y de estratificación social, es la causa primigenia y fundamental para acercarse a este caso (Leach, 2003). Los hutus fueron constantemente relegados, castigados mediante golpizas en nombre de los amos coloniales por tutsis que se consideraban más cercanos a los europeos que a los de su misma sangre afrikans, negándosele inclusive la alfabetización. Un verdadero momento crítico se encuentra en la era colonia belga cuando se impuso un “sistema obligatorio de identificación en el que se establecía la identidad étnica” (Varela, 2000).

En la década de los ´50, con el fervor que despertaba la era de descolonizaciones, una minoría hutu que había accedido a la educación gracias al trabajo del clero, comenzó a concientizar a la población sobre sus derechos e intereses. Fue así como en 1962, con la independencia rwandesa, llega un hutu a ser el primer presidente del Estado. Aun cuando el gobierno mantenía una composición mixta, desde antes de la emancipación definitiva –y aun después de esta-, la violencia se convirtió en esporádicas matanzas de la minoría tutsi.

La violencia que acompañó a la recién establecida república provocó que miles de personas buscaran amparo en países vecinos. El flujo de refugiados aumentó en los años posteriores mientras la situación social del país se deterioraba. Se estima que a finales de la década del ´80 unos 480.000 rwandeses se encontraban en esta situación, alrededor del 6% de la población (Cózatl López, 2009). Una de las consecuencias de este éxodo fue la creación del Frente Patriótico Rwandés en 1988, conformado en su mayoría por tutsis y hutus moderados que liderados por Paul Kagame iniciaron una serie de contraofensivas desde Uganda. La más importante de ellas fue llevada adelante el 1º de octubre de 1990, con una fuerza de 7.000 combatientes. Debido a los ataques del FPR, que desplazaron a miles de personas, y la política

de propaganda deliberada del Gobierno, los tutsis que se encontraban en el país fueron calificados de cómplices del FPR y los miembros hutus de los partidos opositores fueron calificados de traidores. Los medios de comunicación, en especial la radio, continuaron difundiendo rumores infundados, lo que exacerbó los problemas étnicos (CINU, 2005).

A pesar de las presiones internacionales para que el país se abra a la modernidad y la democratización, se crearon grupos paramilitares que con el avenio del presidente Habyarimana fueron entrenados por el ejército e incluso le suministraron armas. Los escuadrones de la muerte, como se dieron a conocer, fueron adoctrinados para entender que los tutsis eran el enemigo interno y que debía ser eliminado. Estos grupos realizaron importantes matanzas en 1992 y jugaron un rol central en 1994.

En 1993, luego de los revuelos de 1992, que involucró al FPR por un lado y al Estado y sus milicias por el otro, se firmó un Acuerdo de Paz, conocido como Paz de Arusha que se debió casi íntegramente a los esfuerzos de la Organización de la Unidad Africana. Naciones Unidas actuó con posterioridad a los hechos estableciendo por resolución 872 del Consejo de Seguridad (CS, 1993) la UNAMIR (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda- siglas en inglés-) para ayudar a establecer los términos del Acuerdo. La misión falló en todos sus sentidos ya que no solo no logró cumplir sus objetivos sino que tuvo un vergonzoso papel durante los sucesos de 1994.

Cabe destacar que el entonces Secretario General de Naciones Unidas: Boutros Boutros Ghali, mandó una misión de buenos oficios con el objetivo de asegurar que no se suministrara a ninguna facción con armas a través de las fronteras; así como también el General Romeo A. Dallaire (Comandante de las Fuerzas UNAMIR) solicitó permiso en enero de 1994 a los cuarteles generales en New York para incursionar en el terreno y desarmar a las milicias ya que los primeros avisos de la masacre se habían dado (Dallaire, 2002). Además, varios activistas de Derechos Humanos como Monique Mujawamariya denunciaron asesinatos políticos y preavisos de lo que se convertiría en una triste realidad. Incluso la CIA dio al Departamento de Estado un análisis en el que se detallaba que si las hostilidades se reanudaban miles de personas podían morir.

El 6 de abril un misil no identificado derrumbó al avión en el que viajaban los presidentes de Rwanda y Burundi. El accidente, en el que fallecieron ambos mandatarios, puede considerarse el inicio de la violencia institucionalizada de una etnia sobre la otra.

La sangrienta ola de matanzas fue llevada adelante con los instrumentos más primitivos (machetes y elementos punzantes), ya que se consideraba que las armas de fuego eran elementos muy caros. Esto aseguró muertes tortuosas y un grado de violencia extrema por parte de los victimarios que no discriminaron por edad o sexo (Romero, 2014). Incluso soldados belgas pertenecientes a UNAMIR fueron atacados por ser acusados por los medios de comunicación como cómplices en el atentado al avión.

Estos hechos produjeron que tanto Bélgica como Bangladesh, quienes mantenían los contingentes más grandes de la UNAMIR, comenzasen a retirarse. Puede entenderse a este suceso como un ejemplo de lo que en adelante sería la reacción de la comunidad internacional. Inacción en un comienzo, reducción de las fuerzas de la UNAMIR de 2.500 integrantes a 700 (ONU, 1994) después.

A pesar de los esfuerzos del Secretario General por ampliar el contingente y el mandato de UNAMIR para proteger a refugiados y asistir a los trabajadores humanitarios que estaban en el país, el Consejo de Seguridad se negó a esta posibilidad, tirando por tierra la oportunidad de cortar de raíz con el genocidio y demostrando el desinterés de la comunidad internacional por Rwanda. Solo un mes y medio después de comenzada la matanza, cuando se había registrado la muerte de más de 600 mil personas y el desplazamiento de más de un millón, cuando la Cruz Roja Internacional –una de las pocas organizaciones que se quedó a pesar de los riesgos– declarase al mundo las atrocidades cometidas una intervención humanitaria fue declarada por el Consejo de Seguridad (ONU, 1994).

La misión entonces consiguió la ampliación de sus miembros y pudo realizar tareas para socorrer a la población ya que su mandato incluía la legítima defensa. Sin embargo esta primera etapa resultó ineficiente y fue por ello que volvió a extenderse el mandato de UNAMIR, solo que esta vez el contingente se ampliaría notoriamente a 5.500 integrantes a concretarse en tres fases (ONU, 1994). Pero la ayuda al país africano parecía estar condenada debido a la falta de personal con la que contaba Naciones Unidas. Fue en esa ocasión cuando Francia ofreció sus servicios y aunque se dudó de la intencionalidad del ofrecimiento¹⁶, la

¹⁶ El apoyo galo se había inclinado hacia el presidente Habyarimana durante el enfrentamiento con el FPR en 1990. Las razones se encuentran en el balance de poder regional. Si los rebeldes tutsis lograban su cometido la correlación de fuerzas podría volverse a favor de los países anglófonos (Murphy, 1996), fue por ello que Francia decidió involucrarse esta vez del lado de los vencedores.

vorágine con la que se sucedían los hechos terminó en la autorización de la conocida Operación Turquesa¹⁷.

Las matanzas se registraron por tres meses y fueron producto de un plan que dirigieron las fuerzas gubernamentales hutu extremistas. Los números de víctimas mortales son irreproducibles –además de improbables ya que los cuerpos eran abandonados primero y luego enterrados en fosas comunes- así como también lo son los de personas que sufrieron abusos, mutilaciones, privación de comida, de acceso a la salud. La intervención francesa fue un factor determinante para el cese de las hostilidades.

Cuando los rebeldes tutsis anunciaron el 19 de julio la instalación de un gobierno provisorio, luego de que los extremistas hutus huyeran hacia la frontera con Zaire, la comunidad internacional se apresuró a reconocerlo. Solo diez días después Francia anunciaba el retiro de sus tropas que se completaría en el plazo de un mes, a pesar de las grandes dificultades que el país vivía como consecuencia de la falta de suministros y las enormes masas de desplazados y refugiados. El mandato de UNAMIR se extendió hasta 1996 y no fue renovado aun cuando el país no había logrado reponerse por completo de la crisis en que el país había sido sumido, política y económicamente.

El genocidio rwandés es uno de los ejemplos más horribles de lo que causa la desinformación y la desidia. La inacción de la comunidad internacional estuvo vinculada, sin lugar a dudas a tres factores determinantes: el primero es Somalia, el segundo es Bosnia y el tercero es el desconocimiento y desinterés de las grandes potencias en el país. Los dos primeros motivos no son necesarios volver a explicarlos, el tercero en cambio fue la diferencia entre la vida y la muerte para cientos de personas. Los países centrales no tenían importantes inversiones en la zona por lo que lo que sucediera internamente o en sus países vecinos no era un tema vital. Además Ruanda se encuentra localizada en el área subsahariana de África, por lo que los desplazados y refugiados difícilmente llegaran a costas europeas, mucho menos a costas estadounidenses. Por su parte los medios de comunicación jugaron un importante rol al interior de Rwanda, pero no así en el exterior, solo unas pocas organizaciones lograron hacer ver esta tragedia. Estas justificaciones, derivadas del más extremo pragmatismo, son el resumen más verídico con el que podemos retratar la actuación – o mejor dicho la falta de ella- de quienes son los responsables de velar por la paz y seguridad internacional.

¹⁷La Operación Turquesa consistió una operación multinacional de ocupación bajo el mando francés - sujeta a la autorización del Consejo de Seguridad y conforme al Capítulo VII de la Carta- para garantizar la seguridad y protección de los desplazados y civiles en peligro. Dicha operación duraría unos tres meses, hasta que la UNAMIR dispusiera de los efectivos militares necesarios para hacerse con el control de la fuerza multinacional (ONU, 1195).

Como confiesa Bastos, presidente de Médicos Sin Fronteras España, la lección más dura aprendida en el genocidio de Rwanda para el sector humanitario es que no es posible detener la violencia desatada contra los civiles con ayuda humanitaria. “No se detiene un genocidio (ni una guerra) con médicos –afirma Bastos–. Esta responsabilidad les corresponde a las instituciones políticas” (EPE, 2014). Hay un antes y un después de Rwanda.

3.5.5 LA LIMPIEZA ÉTNICA DE KOSOVO

El 23 de marzo de 1999, diez años después de que la suspensión de la autonomía kosovar, comenzó la intervención de la OTAN, condicionada por el recuerdo de la masacre de Srebrenica y la decidida presión de la Administración Clinton. La comunidad internacional asimiló el bombardeo de Kosovo como el cumplimiento de la promesa tácita que se juró luego de esos sombríos días de abril de 1994. La promesa de “nunca más”, para beneplácito del mundo, era ahora impuesta militarmente sobre los deseos de supremacía serbia de Milosevic (Gurmendi Dunkelberg, 2009).

Cuando en 1989, Slobodan Milosevic cumplió su más arriesgada promesa-amenaza electoral y retiró la autonomía de Kosovo, los albanokosovares –que de un día para otro- perdieron sus empleos públicos y el derecho a educarse en su idioma, decidieron responder con estructuras paralelas en sanidad y educación ideadas por Ibrahim Rugova, estandarte de la resistencia pacífica kosovar.

Pero esta vía comenzó a resquebrajarse a mediados de los años 90. Los albanos-kosovares vieron caer a Serbia una y otra vez mientras sus vecinos se convertían en independientes. Sin embargo Kosovo seguía siendo duramente reprimida. La disconformidad aumentaba en la población al ver que la opción pacifista no los conducía a ninguna parte y muchos comenzaron a ver en la lucha armada la única opción. Este sentimiento, paralelo a la represión, se extendió aún más tras la conferencia de Dayton, donde ni se habló de Kosovo.

El Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), quien canalizó el descontento de la población desde la vía armada, tiene sus orígenes en Macedonia donde operó con acciones terroristas desde 1992. Los primeros ataques del ELK fueron dirigidos a puestos policiales y más tarde efectuó atentados contra la población civil. Los enfrentamientos entre la guerrilla y el ejército serbio se generalizaron hacia 1998-1999.

El Ejército y la policía yugoslava, detentadores del poder del Estado, cometieron graves violaciones de los derechos humanos en Kosovo. Naciones Unidas, a través de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, lo confirmó en un informe

presentado en Ginebra en el cual se describió una violencia extrema. El informe destaca las ejecuciones sumarias, la quema deliberada de cadáveres, las mutilaciones y torturas, las violaciones y abusos sexuales contra mujeres y la crueldad contra los niños. La destrucción de las propiedades de los albaneses de Kosovo y de sus documentos de identidad quedó también recogida como prueba de la limpieza étnica realizada por el régimen de Belgrado (Monge, 1999).

A raíz de la violencia suscitada, más de 500.000 civiles albanokosovares abandonaron sus casas y buscaron refugio en Albania; Montenegro; Macedonia o Bosnia-Herzegovina, creando una verdadera crisis de desplazados en Europa. Sin embargo el caso tomó verdadera relevancia, convirtiéndose en foco de atención mundial, luego de la muerte de alrededor de 50 civiles por parte de las tropas serbias en lo que se conoció como "la masacre de Racak" (Comas, 2002).

Estados Unidos convocó entonces a serbios y kosovares a reunirse, en febrero de 1999, en el castillo de Rambouillet, en las afueras de París, para entablar negociaciones de paz bajo mediación suya, del Reino Unido y Rusia. Durante 17 días las negociaciones fueron duras: el grupo de contacto, bajo la estricta dirección de la Secretaria de Estado Madeleine Albright, impusieron difíciles condiciones para evitar las armas. De hecho, la amenaza de la intervención armada fue una constante en la mesa de negociaciones.

Bajo una actitud flexible, podría afirmarse que actuando bajo coacción, la delegación serbia mostró disposición a devolver la autonomía a Kosovo y la gran mayoría de los principios del Acuerdo de Rambouillet, a excepción del muy detallado capítulo veinticinco acerca del liderazgo por parte de la OTAN de la fuerza de ocupación. De hecho el Parlamento serbio, justo antes del bombardeo, en el momento en que este organismo apenas independiente rechazaba la presencia de las tropas de la OTAN en Kosovo, respaldaba igualmente la idea de que fueran las fuerzas de la ONU las que dirigieran una solución política en la zona, lo que no veían como amenaza a su soberanía (Blackburn, 2002).

Algunos autores nombran a la cláusula veinticinco como una maniobra del contingente estadounidense destinado a hacer caer los acuerdos¹⁸. Los yugoeslavos solo tuvieron dos caminos: someterse a una ocupación a gran escala por parte de la OTAN o rechazar los

¹⁸ El mismo truco fue repetido al año siguiente por el presidente estadounidense Bill Clinton. En las conversaciones de paz palestino-israelíes en Camp David propuso una "solución final" para el conflicto que permitía a Israel mantener el 80 por ciento de sus asentamientos ilegales y soberanía sobre una serie de carreteras que los unirían y, por lo tanto, partiría a Cisjordania en bantustanes inviables donde los refugiados se verían permanentemente privados del derecho a regresar a sus hogares en Israel. Como comentaba el expresidente estadounidense Jimmy Carter, "No había posibilidad de que ningún líder palestino pudiera aceptar esos términos y luego sobrevivir, pero las declaraciones oficiales de Washington y Jerusalén responsabilizaron del fracaso a Yasir Arafat".

acuerdos y ser entonces acusados de ser los agresores, allanando el camino para la guerra (Glazebrook, 2018). Ninguno de los caminos excluía la intervención de la OTAN.

Con un Consejo de Seguridad incapacitado para tomar medidas coercitivas debido a la oposición de la Federación de Rusia y de China, la OTAN decidió actuar por motu proprio. El 13 de octubre de 1998 dio un ultimátum a Yugoslavia para que se plegara a las exigencias del Consejo de Seguridad (Momtaz, 2000). Cuando esto no sucedió, la OTAN –sin el permiso de las Naciones Unidas- se dispuso a atacar a Serbia pasando por alto todos los principios del *ius in bello*, *ius ad bellum* y los derechos humanos¹⁹.

En marzo de 1999, lanzó una serie de ataques aéreos contra las fuerzas yugoslavas alegando que la violencia contra civiles suponía una situación de “emergencia humanitaria”. La capitulación llegó 78 días después, cuando más de medio millar de civiles habían muerto y los heridos se contaban de a miles. Los blancos principales fueron a propiedades públicas y privadas: importantes bienes de infraestructura civil y militar, puentes, fábricas, puertos. También hubo ataques dirigidos contra objetivos no militares, como los perpetrados contra la embajada china en Belgrado, un tren de pasajeros en Grdelitsa y un convoy de refugiados, entre otros (ONU, 2001). Los ataques se dirigieron también contra bienes culturales y religiosos, especialmente en contra de monumentos, iglesias y monasterios ortodoxos.

Contrariamente a lo esperado la capitulación no detuvo la limpieza étnica. Entonces la víctima se convirtió en victimario y en un escenario de absoluto revanchismo, aún en presencia de fuerzas pacificadoras de la OTAN, se efectuaron acciones de limpieza étnica en contra de la población no albanesa por parte del ELK a través de matanzas, secuestros y expulsiones (Portilla Gómez, 2012).

Aquella intervención generó una gran polémica sobre el llamado derecho de “intervención” o de “injerencia humanitaria”. La OTAN había cometido un ilícito internacional, aun cuando la Corte Internacional de Justicia lo niegue, y para peor había contribuido a perpetrar un estado de situación, solo que ahora era a la inversa. El “nunca más” jurado en Rwanda tomaba así otro significado.

Intelectuales de todo el mundo clamaron contra aquella teoría, que abanderó el entonces secretario general de la OTAN, Javier Solana: “Quedarse de brazos cruzados ante las

¹⁹ Antonio Remiro se refiere a esta guerra como “la intervención grupal contra la Carta” y señala que: “En Kosovo la Alianza Atlántica no sólo infringió la Carta sin que nadie pudiera protegerla, sino que también ha podido cometer crímenes de guerra (una posibilidad molesta teniendo en cuenta la condición democrática de sus miembros y el apoyo que el bombardeo recibió en sus respectivas opiniones públicas” (Remiro Brotóns, 2007)

violaciones de los derechos humanos sería moralmente insostenible” (RTVE, 2013). También era insostenible la venganza del ELK, sin embargo el primer mundo no dijo nada al respecto.

Las Intervenciones Humanitarias, a partir de los errores cometidos en Kosovo, volvían a tener una connotación profundamente negativa. El reconocimiento del derecho de las organizaciones regionales a recurrir a la fuerza armada para poner término a una catástrofe humanitaria era una cuestión preocupante. Era plausible temer que los elementos decisivos de cualquier toma de decisión de recurrir a la fuerza armada serían los intereses de los Estados miembros, más particularmente los de la potencia militar dominante.

Ante el fatídico retroceso en popularidad que experimentaba la doctrina, algunos expertos entendieron que era hora de poner las cosas blanco sobre negro. Una norma de tipo consuetudinaria, mas no arraigada en las costumbres del mundo en desarrollo, carecía del sustento moral y jurídico para actuar. Era el momento de reevaluar esta situación y buscar una solución factible antes los terribles casos de emergencia humanitaria que continuaban sucediéndose.

4 A LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

4.1 SURGIMIENTO

La década de los noventa presentó una de las más grandes paradojas: mientras convulsionaba bajo los atroces crímenes ya descritos, también se mostraba dispuesta a combatirlos. En 1991, a pocas semanas de terminar su mandato, el Secretario General Pérez de Cuellar declaró:

“El derecho de injerencia, en contraposición a la interpretación rígida del principio de no intervención, se está abriendo camino” (Menéndez del Valle, 2008)

En aquel momento, el entonces Secretario General, había realizado un importante trabajo para lograr un acuerdo sobre la obligación colectiva de los Estados de procurar ayuda y reparación ante situaciones de emergencia en relación con los derechos humanos (Menendez del Valle, 2016). Eran épocas prometedoras, los órganos onusianos, finalmente desbloqueados parecían confluír en un mismo espíritu. De hecho, incluso los países No Alineados, acérrimos defensores del principio de no intervención reafirmaron su compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales, mostrando que estaban dispuestos a dar una discusión sobre la validez universal de los mismos y la importancia que tienen.

La discusión que buscaba darse, fue, de cierto modo, el de los límites de la soberanía estatal. Sin embargo no estaba claro de qué definición de soberanía se habla. Es a nuestro criterio importante señalar que el concepto de soberanía que debe ser redefinido es, sin lugar a dudas, el westfaliano. Este concepto no solo fue precisado sobre la base de una realidad que ya no existe, la verdad es que no ha existido durante siglos, sino que siempre ha tenido límites en su aplicación y estos mismos límites han estado siempre en constante evolución.

En 1996 Francis Deng acuñó el concepto de “soberanía como responsabilidad”. Las premisas centrales de dicha proposición se deben a la idea de que incluso en su sentido tradicional, la soberanía no solo refiere a la inviolabilidad del Estado sino a la capacidad para llevar adelante sus funciones de gobierno. Es obligación del Estado cumplir con los estándares de calidad de vida de sus ciudadanos y tiene el derecho de no ser obstruido u obstaculizado desde el exterior. Mas cuando es el mismo Estado el que incumple con esta obligación o cuando se reconoce incapaz de darle cumplimiento, el derecho de inviolabilidad debe darse por perdido. Es entonces cuando, en el plano internacional, la soberanía se transforma en una función combinada para ser protegida cuando se ejerce responsablemente, y para ser compartida cuando se necesita ayuda (Deng, 1996).

Como puede observarse, este concepto busca sobrepasar las barreras de la soberanía cuando ésta funciona como una barricada para obstruir la asistencia internacional a ciudadanos de un Estado perpetrador de crímenes o incapaz de impedir que se cometan. Deng propone que cuando, por una u otra razón, el Estado no cumple con sus funciones u obligaciones para con su población debe entonces dar lugar a que la acción de la comunidad internacional con el objetivo de restaurar su soberanía efectiva. Al reforzar las capacidades del Estado para cumplir sus responsabilidades soberanas se permite que el Estado se reintegre en la sociedad internacional, con capacidades plenas sobre una facultad que antes estaba disminuida (Menendez del Valle, 2016).

Para algunos países este tipo de discusión fue ir demasiado lejos. El Movimiento de Países No Alineados, por ejemplo, se negó rotundamente a avanzar en contra de los rígidos límites que presenta la soberanía westfaliana, ya que en ella reside, a su criterio, la piedra angular de la defensa de los países débiles ante la intervención en los asuntos domésticos de los países centrales. Aun después de una década especialmente plagada de crímenes contra la humanidad, en la cual las intervenciones habían sido cuestionadas cuando sucedieron y cuando no lo hicieron, criticadas en las formas y los momentos, muchos Estados se negaban a debatir esta cuestión.

Sin embargo los hechos parecen haber sobrepasado límites insospechados y ya no había duda de que el tema no podía continuar posponiéndose. En un interesante discurso en marzo de 2000, discurso que llevaba por nombre “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI” el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, abrió el debate. Después de expresar su preocupación por el naciente orden internacional si los Estados continuaban haciendo uso de la fuerza unilateralmente preguntó:

“...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?” (Annan, 2000)

El guante sería recogido por la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados, también conocida como Comisión canadiense.

4.2 EL DOCUMENTO DE LA COMISIÓN CANADIENSE

En septiembre de 2000, el Gobierno de Canadá respondió al reto del Secretario General de Naciones Unidas anunciando el establecimiento de una comisión independiente que trabajara

sobre los temas planteados. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), como terminó llamándose, se reunió por primera vez el 6 de octubre de 2000 en Ottawa y durante un año se celebraron mesas redondas o consultas en Beijing, El Cairo, Ginebra, Londres, Maputo, Nueva Delhi, Nueva York, Ottawa, París, San Petersburgo, Santiago y Washington.

La CIISE estuvo compuesta por 12 expertos en la materia y co-presidida por dos personalidades de renombre en el área en cuestión: Gareth Evans²⁰ y Mohamed Sahnoun²¹. Su mandato general era lograr una mejor comprensión del problema que suponía conciliar la intervención con fines de protección humana con la soberanía y, más en concreto, tratar de conseguir un consenso político mundial sobre la forma de pasar de la polémica –y a menudo la parálisis– a la acción dentro del sistema internacional, particularmente a través de las Naciones Unidas. Parece importante destacar que la composición de la CIISE pretendía reflejar las perspectivas de los países desarrollados y en desarrollo, además de una amplia variedad de procedencias geográficas, puntos de vista y experiencias, con opiniones que, al menos en las primeras etapas, representaran las líneas generales del actual debate internacional. De esta manera, si la CIISE lograba alcanzar un consenso, existiría alguna posibilidad de alentar a la comunidad internacional a que hiciera lo propio.

Desde un comienzo se evidenció que no sería una tarea sencilla. El tema traía aparejadas variantes que exceden lo legal de la cuestión, ya que para lograr un consenso respecto de la intervención no basta con decidir quién ha de autorizarla y cuándo es legítimo que se produzca. Decidir cómo intervenir es fundamental para que la honestidad de los objetivos no se vea empañada por unos medios inadecuados, por diferencias respecto de los aspectos éticos y morales o los políticos e ideológicos -que generalmente tienen un peso mayor que el estrictamente jurídico. Es por ello que la CIISE debió estudiar y analizar todos los ángulos posibles de las intervenciones.

De los extensos debates pueden extraerse los puntos centrales del problema, temas que la CIISE consideró como básicos comunes desde los cuales comenzar a trabajar:

²⁰ El Profesor Gareth Evans, Rector de la Universidad Nacional de Australia, y ex canciller de Australia fue Presidente y Director Ejecutivo de International Crisis Group (200-2009), organización no gubernamental transnacional sin fines de lucro fundada en 1995, con sede en Bruselas, que lleva a cabo investigaciones de campo sobre conflictos violentos y promueve políticas para prevenir, mitigar o resolver conflictos.

²¹ Diplomático argelino que fue embajador de Argelia en varios países clave, como Francia, Alemania y los Estados Unidos, fungió como Secretario General Adjunto de la Organización de la Unidad Africana, el Secretario General Adjunto de la Liga Árabe, el Secretario General del Representante Especial de las Naciones Unidas para Somalia en 1992 y el Secretario General del Representante Especial de las Naciones Unidas para la región de los Grandes Lagos de África en 1997 antes de continuar trabajando por la paz y la reconciliación a través de varias organizaciones benéficas independientes o relacionadas con las Naciones Unidas.

-Intervención: una primera cuestión se debía a la controversia que despertaba el uso de la palabra intervención. Hay quienes aún opinan que toda presión ejercida sobre un Estado constituye una intervención, lo que incluiría los programas de apoyo ofrecidos por las grandes instituciones financieras internacionales bajo unas condiciones que los beneficiarios a menudo se consideran obligados a aceptar. Otros califican de intervención casi cualquier injerencia no consensuada en los asuntos internos de otro Estado incluso la prestación de socorro de emergencia a una parte de la población de un país que se encuentra en apuros. Algunos estiman que el término abarca todo tipo de acciones coercitivas directas, no sólo las militares sino también las sanciones políticas y económicas, ya se impongan realmente o se amenace con imponerlas; los bloqueos; las amenazas diplomáticas y militares y el enjuiciamiento criminal a nivel internacional. Finalmente, otros restringen el uso del término a la utilización de la fuerza militar. Es quizás el nexo común, que atraviesa todas las definiciones, la valoración sumamente negativa que posee la palabra. De hecho la asociación al concepto “humanitario”, cuya valoración es absolutamente positiva, resultaba chocante y contradictoria. Es por ello que la CIISE entendió que debía descartarse este concepto ya que no existía forma de que una valoración diferente convierta la carga que pesa sobre el mismo.

-Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Fue especialmente importante reconocer que las estrategias de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ya no eran apropiadas para proteger a los civiles que se ven envueltos en las sangrientas luchas que libran los Estados y los insurgentes. El problema radica en encontrar tácticas y estrategias de intervención militar que permitan salvar la distancia que hoy separa a un concepto anticuado de mantenimiento de la paz y a las operaciones militares a gran escala que pueden tener efectos mortíferos para la población civil.

-El concepto de seguridad: de la Estatal a la humana. La seguridad humana –que incluye la preocupación por los derechos humanos pero va más allá de ella– ha adquirido una creciente importancia en el derecho internacional y las relaciones internacionales y cada vez más a menudo ofrece un marco conceptual para la acción internacional. Aunque se trata de una cuestión polémica, se está generalizando la idea de que el concepto de seguridad no sólo se refiere a los Estados sino también a las personas. Cada vez está más claro que las repercusiones humanas de las acciones internacionales no pueden considerarse efectos colaterales de otras acciones y que han de constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas.

-Los límites de la soberanía estatal: Hasta los más firmes partidarios de la soberanía estatal admiten que ésta no consiste en que un Estado tenga poder ilimitado para hacer lo que desee con su propio pueblo. Se reconoce que la soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de toda la población del Estado. Tanto en los pactos internacionales de derechos humanos como en la práctica actual de las Naciones Unidas y de los propios Estados, la soberanía abarca esta doble responsabilidad. La soberanía como responsabilidad ha pasado a ser el requisito mínimo para que los Estados puedan ser considerados buenos ciudadanos de la comunidad internacional.

-Actualidad: Mientras estas discusiones eran llevadas adelante millones de seres humanos continuaban a merced de la guerra civil, la insurrección, la represión estatal y el colapso de los Estados. Es y era una realidad clara e innegable, en torno a la cual giraban todas las cuestiones que ha intentado resolver la CIISE. No se trata de lograr un mundo seguro para las grandes potencias ni de pisotear los derechos soberanos de las más pequeñas, sino de ofrecer protección práctica a las personas corrientes cuya vida corre peligro porque sus Estados no quieren o no pueden protegerlas.

Esta plataforma, que se apoya –y a la vez respalda- la tesis de Kofi Annan representó un punto de encuentro entre los expertos. Desde ella la CIISE pudo establecer una serie de condiciones básicas que todo nuevo enfoque de la intervención por motivos de protección humana había de cumplir:

- formular reglas, procedimientos y criterios claros para determinar si es preciso intervenir y cuándo y cómo ha de hacerse;
- establecer la legitimidad de la intervención militar cuando sea necesaria y tras agotar todas las demás posibilidades;
- velar por que cuando se produzca una intervención militar se lleve a cabo únicamente con los fines propuestos, de forma eficaz y procurando reducir al mínimo el coste humano y los daños institucionales resultantes; y
- contribuir a eliminar, en la medida de lo posible, las causas de los conflictos aumentando al mismo un tiempo las posibilidades de una paz sostenible y duradera.

Quizás sea reiterativo, mas es claro para quien se detiene a leer el documento final del año 2001, que la práctica de la intervención no está en duda. Muy por el contrario, lo que se buscó fue normativizar una práctica amplia y difundida a través una serie de procedimientos

establecidos. El debate sobre la intervención militar con fines de protección humana, no solo dentro de la CIISE sino en la comunidad internacional como totalidad, se debió básicamente a la gran distancia que separaba a las necesidades y los sufrimientos que se padecían y percibían en el mundo real, por un lado, y las modalidades y los instrumentos codificados para gestionar el orden mundial, por otro. La CIISE consideró que la actitud claramente contraria a la intervención militar de la Carta de las Naciones Unidas no puede considerarse en términos absolutos cuando haya que emprender una acción decisiva por motivos de protección humana.

La interpretación que se realizó de la práctica de los Estados, las actuaciones del Consejo de Seguridad, especialmente en Somalia, la actuación de la OTAN en Kosovo y la evolución experimentada por el Derecho Internacional Consuetudinario, fue que se encontraban ante una situación cada vez más frecuente. Es por ello que muchos especialistas entendieron que estaba apareciendo un principio rector que, en opinión de la CIISE, podría denominarse “la Responsabilidad de Proteger”.

La CIISE se dio por ello a la tarea de circunscribir el área de aplicación de ésta. Entiende que el nuevo principio consiste en que *la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, solo es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable*. Ahora bien, este nuevo concepto que propone la CIISE supone necesariamente un cambio de perspectiva en el análisis de los problemas. Implica su evaluación desde el punto de vista de los que piden o necesitan apoyo y no de los que consideran la posibilidad de intervenir. Centra la acción en el deber de proteger a las comunidades de los asesinatos masivos, a las mujeres de las violaciones sistemáticas y a los niños del hambre. Asimismo, reitera que la responsabilidad primordial en esta materia recae en el Estado y que si él no puede o no quiere cumplirla, o si el mismo es el culpable, incumbirá a la comunidad internacional actuar en su lugar. Así la Responsabilidad de Proteger es más bien un concepto que sirve para salvar la diferencia entre intervención y soberanía.

Hacemos aquí un alto. Es importante comprender que los términos utilizados tradicionalmente en el debate sobre la soberanía y la intervención –“derecho a la intervención humanitaria” o “derecho a intervenir”– resultan inadecuados al menos por dos razones fundamentales: en primer lugar, centran necesariamente la atención en las reivindicaciones, los derechos y las prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no en las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción, como hemos mencionado. En segundo

lugar, al limitarse al acto de intervención, esta formulación tradicional no tiene debidamente en cuenta que es preciso emprender iniciativas preventivas o de asistencia después de la intervención, dos aspectos que con demasiada frecuencia se han pasado por alto en la práctica.

La CIISE estimó que el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debía centrarse en “el derecho a intervenir” sino en “la Responsabilidad de Proteger”. El cambio terminológico propuesto supuso un cambio de perspectiva, pues invirtió las percepciones implícitas en la formulación tradicional y le añadió otras nuevas, especialmente dos elementos que con anterioridad no eran considerados: “responsabilidad de prevenir” y “responsabilidad de reconstruir”. La Responsabilidad de Proteger no significa únicamente “responsabilidad de reaccionar,” sino también hacer lo posible para evitar los conflictos y, cuando estos sean una realidad inevitable, contribuir a reparar el orden establecido. Estos son los tres sostenes sobre los que la CIISE ha fundado su análisis.

4.2.1 EL COMPROMISO CON LA PREVENCIÓN

El compromiso con la prevención de la CIISE tiene sus miras puestas en la observación de todo tipo de situaciones que sean alertadas como posibles conflictos en el corto, mediano o largo plazo. Para ello se debe de apoyar en organizaciones con trayectoria que antes consagraban la mayor parte de sus energías a denunciar las violaciones de los derechos humanos de individuos y grupos y que han hecho un esfuerzo consciente por incluir en su labor la alerta temprana sobre aquellos conflictos que podrían generar violaciones masivas de los derechos humanos o incluso genocidios. Podemos citar como ejemplos a International Crisis Group, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos.

Con demasiada frecuencia, tal como han confirmado los recientes informes sobre la respuesta que las Naciones Unidas dieron al problema de Rwanda en 1994, la falta de alerta temprana fue un pretexto más que una explicación y el verdadero problema continúa siendo la ausencia de una reacción oportuna. Las medidas preventivas, al igual que otras formas de asistencia, siempre surten más efecto si se basan en un conocimiento profundo y una comprensión detallada del problema y en la máxima cooperación posible entre los que prestan ayuda y los que la reciben. Al analizar las causas de un conflicto y poner en práctica medidas preventivas, es esencial que los países desarrollados sean conscientes de las barreras culturales que les pueden impedir interpretar correctamente la información procedente de otros países y

regiones, y que venzan sus reticencias a examinar a fondo sus propias políticas y su posible repercusión negativa en los países en desarrollo.

La CIISE le confirió un rol central a las diferentes formas de prevención, tanto diplomáticas como económicas y jurídicas, en la Responsabilidad de Proteger. Para los expertos es fundamental pasar del apoyo retórico a un compromiso tangible con la prevención, por lo que mejorar la labor de prevención se torna una tarea inexcusable. Agotar las instancias que colaboren al evitar un verdadero desastre humanitario es evitar los efectos que estos conflictos dejan en las vidas de la población afectada durante, al menos, la siguiente década. Por encima de los detalles concretos, es preciso que la comunidad internacional modifique radicalmente su mentalidad y pase de una “cultura de la reacción” a una “cultura de la prevención.”

4.2.2 LA OBLIGACIÓN DE REACCIONAR

Solo cuando la última de las medidas no coercitivas, e incluso las coercitivas no militares, hayan fracasado, solo cuando no exista otra forma de solucionar la crisis, solo en ese momento la CIISE avala una intervención armada. La CIISE es respetuosa del principio de no intervención y lo toma como una máxima ya que considera que la regla de no injerencia anima a los Estados a resolver sus propios problemas internos y a evitar que se extiendan y se conviertan en una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

No obstante, hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por masacres, genocidios o una depuración étnica en gran escala. La opinión general era que, para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva. Como se pudo observar la norma parece carecer de un sólido disparador, la conciencia de la comunidad se ha conmovido en el pasado y se conmueve hoy por motivos muy diferentes. Así también ha obviado verdaderos casos que necesitaban atención.

Llevar adelante esta causa no está exenta de controversias, por ello la CIISE buscó centrarse en los puntos en común que manifestaron las diferentes visiones para justificar una intervención antes que en la diferencia de criterios. Los más ampliamente aceptados pueden ser resumidos en seis epígrafes que deben ser tenidos en cuenta: que sea realizada por una autoridad

competente, que siga una causa justa, que su intención sea correcta, que sea el último recurso al que recurrir y considerar medios proporcionales y posibilidades razonables.

Una intervención está justificada cuando se dan dos amplios conjuntos de circunstancias, es decir, cuando se trata de atajar o evitar grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; o una “depuración étnica” en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

Estamos nuevamente ante una situación que puede presentar tantas aristas como opiniones existan al respecto. Por ese motivo es que para que la causa sea justa debe ser reforzada por el criterio de “intención correcta”. Que la intervención militar tenga carácter colectivo o multilateral y nunca sea llevada a cabo por un solo país, refuerza el carácter de la operación. Además, la multilateralidad colabora a que los motivos humanitarios, que no son siempre los únicos que impulsan al Estado o los Estados que participan en la intervención, sean los que primen. La autorización y fijación de los objetivos de la misión por parte del Consejo de Seguridad, única autoridad capacitada desde 1945 para decidir sobre la paz y seguridad internacional, es fundamental para justificar llevar adelante una intervención militar.

A su vez, la escala, duración e intensidad de una intervención militar deben considerar el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Que los medios guarden proporción con los fines y se ajusten a la magnitud de la provocación inicial no es un dato menor cuando se considera cómo en la actualidad han cambiado las tácticas y estrategias de guerra. Hacer que la población civil quede lo menos involucrada posible es fundamental cuando se diseñan las políticas para intervenir de manera rápida y efectiva.

La acción militar de una intervención solo tiene sentido cuando se sabe que existen posibilidades de éxito. En particular, una acción militar con fines limitados de protección humana resulta injustificable si durante su transcurso desencadena un conflicto mayor. La intervención militar tiene por objeto un período corto de tiempo, eliminando el problema por el extremo de la cadena. Sin embargo, una vez erradicado el conflicto, quedan las derivaciones sobre las que hay que trabajar. Consecuencias físicas como destrucción de edificios, escuelas, hospitales, fábricas, personas con diferentes discapacidades; más también quedan odios y rencores, usos y costumbres que llevaron o se derivan de la situación que originó el conflicto. Este es el compromiso que la CIISE llama, el compromiso con reconstruir.

4.2.3 EL COMPROMISO CON RECONSTRUIR

Este último tramo que ha sido incorporado en el concepto tiene su base en la voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera y promover la gobernanza y el desarrollo sostenible. Los agentes internacionales, en colaboración con las autoridades locales, han de restaurar la seguridad y el orden público con el objetivo de transferir progresivamente a dichas autoridades la responsabilidad y la autoridad de reconstruir.

Por supuesto que este apartado tampoco está exento de controversias. La prolongación en el tiempo de la ocupación tiene consecuencias positivas y negativas. Aun cuando en el mejor de los casos, la presencia de las fuerzas ayude a solucionar los conflictos de fondo, o al menos mitigar en gran medida las causas profundas del conflicto y restablecer un cierto nivel de gobernanza y estabilidad económica, estas acciones estarán siempre bajo una estricta lupa. La comunidad internacional juzgará cada una de esas medidas, especialmente si ellas están destinadas a cambiar usos y costumbres políticas o económicas.

Hay quienes aducen que el negocio de la reconstrucción compensa los costos de la intervención militar. Y es que reconstruir, o construir nuevamente, escuelas; hospitales; complejos de viviendas o instalaciones fabriles suele hacer que el Estado intervenido se endeude con instituciones financieras internacionales (en el mejor de los casos) a tasas que no siempre son razonables para una economía devastada.

Aun cuando la comunidad internacional, no solo los Estados que realizaron la intervención, dediquen fondos y recursos adecuados y cooperen con la población local, no estarán completamente libres de sospechas. Han sido demasiados los casos en que no se ha reconocido suficientemente las necesidades reales de la población o se ha mal administrado los fondos, dejando –una vez terminada la intervención- los mismos problemas subyacentes que provocaron la intervención en primer lugar.

Sin dudas al respecto, la rehabilitación económica adecuada es una forma más de consolidar la paz. Fomentar políticas de recuperación a corto, mediano y largo plazo, que eviten el ahogo de la economía y el endeudamiento indiscriminado, que le permitan a la población reestablecerse en puestos de trabajo estables, con ingresos suficientes para mantener a las familias, colabora en más de un sentido a que la normalidad regrese a la sociedad.

Una de las cuestiones más espinosas que normalmente se plantean después de una intervención es el desarme, la desmovilización y la reintegración de las fuerzas de seguridad locales. Incorporar a los hombres y mujeres que dejaron sus trabajos por incorporarse a la

lucha armada y que una vez finalizada esta se quedan sin nada, es una cuestión de primer orden.

Las sociedades que acaban de salir de un conflicto tienen necesidades especiales. Para evitar que se reavive el conflicto y sentar, al mismo tiempo, unos cimientos sólidos para el desarrollo, debe hacerse hincapié en prioridades fundamentales como la de fomentar la reconciliación y mostrar respeto de los derechos humanos; promover la integración política y la unidad nacional; garantizar que los refugiados y los desplazados puedan repatriarse y volver a establecerse lo antes posible, con garantías de seguridad y sin contratiempos; reinsertar a los ex combatientes y a otras personas en la sociedad productiva; frenar la compraventa de armas de pequeño calibre, y encauzar los recursos nacionales e internacionales hacia las actividades de reconstrucción y de recuperación económica. Todas estas prioridades están relacionadas entre sí y habrá que realizar un esfuerzo concertado y coordinado en todos los frentes para obtener los resultados deseados.

Después de los conflictos suelen producirse asesinatos por venganza e incluso “depuraciones étnicas inversas” cuando las antiguas víctimas atacan a otros grupos vinculados a sus opresores. Es fundamental que, antes de empezar, las operaciones posteriores a los conflictos prevean esta contingencia y, una vez iniciadas, ofrezcan seguridad efectiva a todas las poblaciones, independientemente de su origen. No pueden existir “minorías culpables” en la fase posterior a la intervención. Todas las personas tienen derecho a la protección básica de su vida y sus bienes.

Las operaciones de protección conllevan por lo general el mantenimiento o la restauración de diversas formas de autogobierno y autonomía territorial, lo que a su vez implica que las autoridades de intervención tendrán que facilitar y quizás supervisar, o al menos observar la celebración de elecciones. Con todo, la responsabilidad de proteger es básicamente un principio destinado a conjurar las amenazas contra la vida humana y no un instrumento para lograr objetivos políticos como la mayor autonomía, autodeterminación o independencia de ciertos grupos dentro de un país (aunque estas cuestiones subyacentes pueden guardar relación con los problemas humanitarios que provocaron la intervención militar).

La propia intervención no debe servir de fundamento a nuevas reivindicaciones separatistas. La intervención suspende las reivindicaciones de soberanía hasta el punto de que no se puede fomentar o restablecer la gobernanza –así como la paz y la estabilidad– a menos que los que intervienen tengan autoridad sobre el territorio. Pero la suspensión del ejercicio de la soberanía durante la intervención y después de ella, es sólo de hecho y no de derecho. Bajo

ningún punto de vista el principio de integridad territorial debe ser puesto en cuestión, ya que no es parte alguna de la misión de intervención. Las operaciones de intervención cuyo problema raíz se deba a conflictos de independencia territorial –como fue en su momento Kosovo- deberán ser analizadas bajo una luz diferente. La autoridad ocupante de la intervención no tiene capacidad en su mandato para resolverse por la separación del territorio.

Un mandato claro e inequívoco es uno de los primeros y más importantes requisitos de una operación de protección. Independientemente de que se defina con mayor o menor exactitud el resultado que pretende conseguirse con la intervención, los responsables políticos habrán de decidir qué conceptos y recursos serán necesarios para lograr dicho resultado. Si no se hacen estos cálculos desde un principio, será difícil reunir la “voluntad política” imprescindible para llevar la intervención a feliz término, estirando los tiempos necesarios de ocupación o retirándose antes de tiempo. Puede resultar difícil encontrar un equilibrio entre los intereses a largo plazo de la población del país donde tiene lugar la intervención y los de los que intervienen, es por ello que es necesario definiciones de antemano que den sustento a este tipo de decisiones.

La situación ideal de retiro difícilmente será alcanzada. Lo importante será que al momento de que la última persona perteneciente a las fuerzas de ocupación abandone el territorio, las condiciones básicas para una paz duradera y un crecimiento sostenible estén garantizadas.

4.2.4 DEL ANALISIS A LA ACCION

El informe de la CIISE ha tenido claro desde un principio que el objetivo era alcanzar una repercusión política práctica y concreta para avanzar de los dichos a los hechos. Aportar de esta manera una base sólida para los debates que se deberán celebrar en los foros correspondientes, pero sobre todo en Naciones Unidas.

Los expertos han concluido en que el principio de soberanía no puede ser un escudo detrás del que esconderse para justificar acciones aberrantes contra una población. Si entendemos que todos los seres humanos tienen el mismo derecho a ser protegidos de los actos que inquietan nuestras conciencias, debemos hacer que la realidad se corresponda con la retórica y los principios con la práctica. No podemos contentarnos con redactar informes y declaraciones, tenemos que estar preparados para actuar.

En su apartado final la CIISE deja recomendaciones de trabajo a los tres órganos principales de Naciones Unidas: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y para el Secretario General.

Las mismas son directrices para que puedan ser quienes ahora le den causa al informe y de esta manera sentar nuevas bases sobre las que trabajar en un futuro. La CIISE no duda, ni por un segundo, de que este tipo de conflictos continuarán sucediéndose.

Las Naciones Unidas estudiarán el informe y en 2005, con motivo de las reformas por el 60º aniversario de la Organización, emitirán una resolución al respecto.

4.3 LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN NACIONES UNIDAS

La Responsabilidad de Proteger no desembarcó en Naciones Unidas con bombos y platillos. El documento que había sido acordado por los profesionales de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados representaba para algunos actores del sistema mundial o bien una bella utopía o un documento planeado para otorgarles más poder a los países más importantes, o un concepto para limitar esos poderes. Fue por ello que los debates se extendieron en numerosas ocasiones a lo largo de los años.

Si repasamos las circunstancias en que el mismo fue concebido, resulta lógica la desconfianza que suscitaba. El concepto de “responsabilidad de proteger” había sido desarrollado por una comisión fuera de la ONU; a iniciativa privada de un Estado occidental y luego promovido dentro de la ONU por el secretario general Kofi Annan para su aprobación por la Asamblea General dentro del programa de reformas de la ONU. La mayoría de los Estados no había participado en su elaboración, viéndose confrontados así con el borrador de un concepto difuso, complejo y, además, controvertido, que a la vez era promovido por países occidentales y países amigos y afines. Este hecho contribuyó a las reticencias de muchos Estados frente a esta nueva construcción conceptual (Añaños Meza 2010).

Sin embargo el tema era ineludible y no podía quedar afuera de una de las reformas que pretendía darle a la organización funciones acordes a los tiempos que se vivían. La protección de los derechos humanos se estaba convirtiendo en una de las bases principales para la construcción del edificio de la paz (Pérez de Cuellar, 1991), no sorprende que el discurso académico de los últimos tiempos se dedicase a la solución de estos desacuerdos intra-estatales y que exigiese una reforma del sistema judicial internacional, que hasta entonces sólo tenía en cuenta los conflictos inter-estatales. La discusión sobre una intervención activa para fortalecer la paz dentro de un Estado tomaba cada vez más fuerza, incluso informes internos como el Brahimi del año 2000 exigía una reforma de los instrumentos tradicionales y una intervención activa en la región del post-conflicto, incluyendo un elemento que había sido

poco considerado: un *peace- building* que implicara modificar el concepto tradicional de soberanía (Ehret, 2013).

La incorporación del concepto fue realizada en el año 2005, no en un documento específico y por supuesto no incluyó todos los aspectos que se habían analizado. La Asamblea General de la Naciones Unidas incorporó la "Responsabilidad de Proteger" en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (ONU) solo en dos párrafos y retomando el informe del Secretario General Kofi Annan: "*Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*". Este último tuvo como base, a su vez, dos informes: a) "*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*" del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio" de diciembre de 2004; b) La "Responsabilidad de Proteger" de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.

En concreto, en los párrafos 138 y 139 del documento se define el alcance de la responsabilidad compartida para la prevención del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica. En los términos del propio acuerdo:

138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos (ONU)

Queda claro que la Responsabilidad de Proteger, tal y como lo señalaba el informe de la CIISE, es una responsabilidad primaria del Estado de origen y solo una responsabilidad secundaria de la comunidad internacional. Ahora bien, también queda claro que el informe de la CIISE se tomó como base de inspiración ya que los párrafos del Documento Final de 2005 no hacen referencia ni remiten a ningún informe y si bien usan un vocabulario similar de ninguna manera la extensión y profundidad pueden ser comparados. Observemos, no obstante, que los tres sostenes sobre los que desarrolló la CIISE su informe - la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir- estarán presentes, aunque no se las mencione como tal.

Analicemos brevemente los dos párrafos en cuestión y notemos algunas cuestiones fundamentales que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar y quizás uno de los esfuerzos más importantes de las Naciones Unidas se refleja en el primer párrafo. El párrafo 138 codifica los cuatro crímenes que considera son motivo de intervención cuando el Estado no pueda o quiera hacerse cargo de sus problemas internos. De esta manera se avanza sobre lo que la CIISE había estipulado en el informe de 2001. El cambio de perspectiva implicó precisamente que se alteraran los términos del debate, que se pasara de un concepto abstracto de amenazas a la paz y seguridad internacionales a un elenco concreto de cuatro crímenes de envergadura. La limitación del cuadro de acción resulta beneficiosa además para evitar que sea aplicada a los efectos de los desastres naturales, al cambio climático, o al subdesarrollo crónico. Como sostiene Luck, sería muy difícil hacer hueco en la super cargada agenda de la ONU para atender también a estas cuestiones bajo la Responsabilidad de Proteger (Luck, 2011). Por otro lado podría añadirse que de esta manera se evita el uso extenso, de forma oportunista y demagógica, que por otro lado, no habría logrado el consenso en la Cumbre.

Otro de los elementos importantes del artículo 138 se refiere a la incorporación de la “responsabilidad de prevenir” aunque solo se refiera a ella a través de la mención del concepto de alertas tempranas²². En el artículo 139 se busca dilucidar las medidas preventivas al referirse al uso de medios “*diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos*” para “*ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*”. Aun cuando no quede claro a que se refiere con medios humanitarios o que no liste qué se entiende por otros medios pacíficos –uno de los grises en la redacción- la responsabilidad de prevenir se afianza. El compromiso con agotar, siempre que sea oportuno, los medios pacíficos antes de determinar una intervención armada implica además la asistencia temprana de la gestión de los conflictos. El artículo 139 reseña que solo cuando las instancias pacíficas preventivas sean inoportunas se considerarán otros medios de solución de controversias.

Por otra parte, en el artículo 139 se desarrollarán los aspectos operativos del concepto. Sin lugar a dudas la redacción del mismo ha sido formulada de tal manera de que haya blancos, negros y grises. Para expresarnos mejor, sobre algunos puntos específicos la redacción es tajante y no deja lugar a dudas entre lo que será permitido y lo que será absolutamente rechazado. Pero hay cuestiones a su vez, sobre las que se abre un abanico de opciones al no estar clara las posturas. No queremos adelantarnos a las conclusiones del capítulo, sin embargo diremos que buena parte de ello se debió a que los Estados tenían demasiados puntos de desencuentro como para tomar definiciones, por lo que una conceptualización amplia y que permitiese varias lecturas representaba una ventaja, a la vez que ampliaba el radio de acción de la Organización.

La formulación “*de forma oportuna y decisiva*” es uno de estos grises. De esta manera se condiciona la adopción de medidas colectivas a la consideración individual de cada situación (en cada caso concreto) y se otorgará un rol de privilegio a la colaboración de las organizaciones regionales. Aquí entran en juego los capítulos VI, VII y VIII de La Carta de la Organización. Se inicia entonces un proceso que inicialmente persigue, mediante la cooperación y prestación de asistencia, convencer al Estado transgresor para que deponga su comportamiento y termina, tras varios pasos intermedios, en la utilización de la fuerza como último recurso.

²² Este punto será ampliado más adelante cuando el Secretario General realice su informe “Alerta Temprana y Evaluación y la Responsabilidad de Proteger” en el año 2010.

Ahora bien, respecto de este tema hay blanco y negro. El ejemplo más emblemático que puede citarse es el de los criterios. El deseo de los partidarios de la Responsabilidad de Proteger era que el Documento Final de 2005 hiciera mucho más difícil a los Estados delincuentes refugiarse tras el argumento de la soberanía. Para ello se buscó listar una serie de criterios comunes para decidir cuándo estaba justificado el uso de la fuerza en el ámbito de la protección humanitaria (Menendez del Valle, 2016). En este punto, contrariamente a lo que se puede estimar, coincidieron las posturas de tres de los Estados con asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Aunque con motivos diferentes, Rusia y China –que rechazaron cualquier elenco de criterios que no incluyera explícitamente que toda intervención ha de ser autorizada por el Consejo para evitar un mayor intervencionismo en los asuntos internacionales de los miembros de la ONU- y Estados Unidos – a quien le preocupa exactamente lo contrario, esto es, que los criterios pudieran o bien restringir su libertad de maniobra o empujarle a acciones que era reacio a llevar a cabo- aunaron esfuerzos y lograron eliminar la fijación de criterios. De esta manera dieron por tierra un componente esencial para hacer más transparentes las decisiones del Consejo de Seguridad por miedo a restringir su margen de decisión. De hecho tampoco el Consejo de Seguridad se vio reforzado en sus responsabilidades sino que los Estados con asiento permanente y derecho a veto se decantaron por un contundente status quo.

Sobre el Consejo de Seguridad recayó la misma función que la Carta del organismo le había conferido en 1945: decidir cómo y cuándo intervenir. En la Cumbre los Estados decidieron continuar guiándose por los capítulos VI y VII que confieren la responsabilidad al organismo y no extender la discusión ad eternum. Y es que la reforma del Consejo de Seguridad, necesaria para una gestión diferente de las crisis humanitarias a través de la Responsabilidad de Proteger es un debate mucho más amplio, que está plagado de propuestas sobre las que los Estados no lograron un acuerdo y que por supuesto excede al ámbito de la Responsabilidad de Proteger.

Sería un error, no obstante, creer que la Responsabilidad de Proteger está completamente identificada o monopolizada por el Consejo. Mientras que el Consejo, con su tamaño reducido, sus métodos de trabajo y sus poderes, es un actor mucho más operativo en concretas situaciones de crisis, la Asamblea juega el importante rol de ser el foro de más amplia representación desde el que impulsar el desarrollo normativo y la construcción de un apoyo político. Es por este motivo que la redacción del artículo 139 le solicita continuar investigando la Responsabilidad de Proteger: *“Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones... teniendo en cuenta los*

principios de la Carta y el derecho internacional". Camila Pupparo estima que esta llamada a la Asamblea sugiere que incluso quienes redactaron el Documento Final albergaban algunas dudas sobre si su propia propuesta era consistente con el derecho internacional y la Carta (Pupparo, 2015). Podemos agregar que quizás las dudas también versaban sobre el valor intrínseco del concepto y requerirían un ulterior desarrollo en la Asamblea General. Mediante la Resolución 63/308 (ONU, 2009) de octubre de 2009 la Asamblea tomó este pedido y decidió seguir examinando la cuestión.

Finalmente queda por dilucidar un elemento propio de la Responsabilidad de Proteger que no se halla comprendido en los dos artículos que tratan la materia de manera específica. Posiblemente, la mayor reforma estructural de Naciones Unidas como resultado de la Responsabilidad de Proteger haya sido el establecimiento de la CIISE para la Consolidación de la Paz. Al crearla, los jefes de Estado y de gobierno presentes en la Cumbre Mundial reconocieron el papel fundamental de la responsabilidad de reconstruir para garantizar que la Responsabilidad de Proteger se realice plenamente. La construcción de la paz es separadamente considerada en los párrafos 97-105, en el marco de la Comisión para la Consolidación de la Paz, que sería establecida por la Asamblea General como un cuerpo asesor intergubernamental (Marks, 2010). De esta manera queda asentado el tercer pilar sobre el que la CIISE fundó su informe y que, como hemos visto –de manera diferente- adoptó el Documento Final de la Cumbre de 2005.

Se puede argüir que la versión de la Responsabilidad de Proteger incorporada en el Documento Final ha sido significativamente adelgazada, que excluyó puntos interesantes e importantes que la CIISE le había conferido al concepto, sin embargo la inclusión de la doctrina en sí misma fue un éxito memorable. El punto fue que 192 Estados acordaron que la no intervención había dejado de ser una norma vinculante en los casos en que un gobierno estaba cometiendo crímenes dentro de sus fronteras (Gilligan, 2015). La configuración de la Responsabilidad de Proteger dentro del marco de Naciones Unidas supone un verdadero cambio de paradigma ya que el mismo impactó en el comportamiento de los Estados, fijó la atención en la obligación de los Estados de asistirse mutuamente para la prevención de los crímenes atroces, supuso una poderosa declaración política, resaltó importantes normas de derecho internacional y agrupó todos estos elementos en una doctrina normativamente significativa.

Desde 2005, el desarrollo político y conceptual de esta responsabilidad se ha llevado a cabo a través de los sucesivos informes del Secretario General en la materia. El primero de ellos fue el

presentado en enero de 2009 sobre “Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger” (Ban, 2009). El modelo de presentación de informe seguido de consideración por parte de la Asamblea General ha sido mantenido desde entonces. El segundo de ellos trató acerca de las “Alertas Tempranas, la Evaluación y la Responsabilidad de Proteger”, y fue expuesto por el Secretario General el 9 de agosto de 2010. En este informe, el Secretario General destacó los mecanismos de alerta temprana y evaluación existentes en el sistema de las Naciones Unidas, a la vez que advirtió acerca de las lagunas existentes y realizó propuestas para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para utilizar eficazmente la información de alerta temprana disponible -incluida la información procedente de las operaciones sobre el terreno-, y organizar ágilmente respuestas flexibles y equilibradas allí donde acaezca riesgo de genocidio, de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra o de depuración étnica. El informe recogió la necesidad de actuar en pos de la coordinación global del Sistema de las Naciones Unidas en materia de prevención de crímenes atroces y; en respuesta, el Secretario General propuso que los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger trabajaran en adelante en el marco de una oficina conjunta (Buil-Merce, 2013).

4.4 DEBATES EN TORNO AL CONCEPTO Y APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

La Cumbre de Naciones Unidas de 2005 logró lo que pocos pensaban posible: que todos los Estados miembros coincidieran en que la soberanía no era un escudo detrás del cual los Estados infractores, responsables de crímenes atroces, pudieran refugiarse. La Responsabilidad de Proteger significó la codificación, bajo normas establecidas de mecanismos a través de los que actuar cuando un Estado no puede o no quiere defender a su población del genocidio, las limpiezas étnicas, los crímenes de guerras y los de lesa humanidad, o cuando es este mismo quien las infringe.

La evolución del concepto de soberanía, el hecho de que ya no signifique únicamente protección de los Estados frente a injerencias extranjeras, ha despertado muchas alarmas. Solo en América Latina, el debate sobre la Responsabilidad de Proteger ha estado cargado de prejuicios que se han traducido en una cierta reticencia al concepto.

Esa renuencia está basada en una mezcla de razones, entre otras, una defensa acérrima del principio de no intervención, el temor a crear una nueva ventana de oportunidad para que los “poderosos” intervengan en los países “débiles” o el miedo a ser ellos mismos objeto de una acción colectiva internacional (Arredondo, 2010). La historia de la región, aun la más reciente,

es prueba vívida de violaciones de los derechos humanos, intervenciones extranjeras e inestabilidad política (Arredondo, 2014).

Algunos Estados continúan dudando de las buenas intenciones detrás de la Responsabilidad de Proteger, argumentando que la misma puede ser considerada como un nuevo intento de consolidar la doctrina del *bellum iustum* o guerra justa y, a la vez, asegurar a los países más importantes, a través de su labor en Naciones Unidas, un área más importante de acción en el mantenimiento del balance de poder en el siglo XXI.

"La idea de la Responsabilidad de Proteger no deber conducir a la injerencia en los asuntos internos de otros estados", declaró Vitali Churkin, representante permanente de la Federación Rusa en las Naciones Unidas en clara referencia a la responsabilidad de reaccionar. Para los rusos, quienes comenzaron la primera década del nuevo siglo severamente golpeados por los sucesos de los años '90, la aceptación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger significaba mostrar un compromiso con los Derechos Humanos²³. No obstante, los rusos continuaron jugando su juego. Fueron los primeros en invocar la defensa de la población durante los conflictos de Georgia en 2008 (Palacios, 2016) y se aseguraron de que las acciones que se resolvieran fueran canalizadas apropiadamente en el Consejo de Seguridad, de forma de tener claras oportunidades de vetar las resoluciones.

Desde que la doctrina fue aceptada este principio fue utilizado en un número cada vez mayor de situaciones. En la actualidad ya se han dado diversos casos de emergencia humanitaria que han originado propuestas del uso de la fuerza bajo el concepto de Responsabilidad de Proteger como los habidos en Sudán, Costa de Marfil, Myanmar, Zimbabwe, Libia y Siria (Añaños Meza, 2010).

La resolución 1706 del Consejo de Seguridad (ONU, 2006) representa la primera vez que se invoca el principio en una resolución relacionada con un conflicto. Es por ello interesante notar cómo ha cambiado el lenguaje en torno a la soberanía y las responsabilidades de los Estados. En el caso de la resolución 1706, las responsabilidades otorgadas a la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) autorizaban en ese momento a proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física, «sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno de Sudán» (Garrigues, 2007).

²³ Debe recordarse que durante los años soviéticos los rusos fueron duramente criticados por el trato que le conferían a su población. Esto significó, en la dialéctica, un paso adelante para la inclusión en un mundo moderno que parecía no tener más tolerancia a este tipo de actitudes.

No cabe dudas, como hemos expuesto en un principio, que el desarrollo del principio de la Responsabilidad de Proteger es un avance positivo, ya que clarifica y refuerza las obligaciones contraídas por los Estados para asegurar la protección de las poblaciones vulnerables (Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect 2010). De pronto, ya no se trataba de un derecho a intervenir, sino de una responsabilidad (Garrigues, 2007), una responsabilidad primigenia del propio Estado y en segundo lugar de la comunidad internacional.

En este sentido, representa un paso importante tanto para prevenir, reaccionar y responder a actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes contra la humanidad así como para la defensa de los principios fundamentales del derecho internacional, en particular aquellos del derecho internacional humanitario, de los refugiados y los derechos humanos. Estos principios deben ser aplicados lo más consistente y uniformemente posible, para lo cual es de crucial importancia que la alerta temprana y la evaluación se lleven a cabo de manera justa, prudente y profesional y que el uso de la fuerza siga siendo el último recurso (Parlamento Europeo 2012).

Sin embargo no todo ha marchado sobre ruedas. Los casos en los que la Responsabilidad de Proteger ha sido invocada han tenido a su alrededor algunas controversias. Unas provienen de la falta de una mayor precisión en los lineamientos para actuar, otros de la superposición de viejas prácticas con la nueva doctrina. Luck argumenta que es muy pronto para esgrimir conclusiones definitivas sobre su potencial como herramienta de política pública (Luck, 2011), mas algunas malas experiencias como la de los casos libio y sirio²⁴, han llevado a la parálisis y al desconcierto.

Estos casos son ejemplificadores de cómo aún la Responsabilidad de Proteger necesita ser afinada conceptualmente. Seamos claros: esencialmente, la Responsabilidad de Proteger es un llamado a los Estados para resolver “desde adentro” las situaciones de derechos humanos, pero, aparentemente, esto no ha sido bien entendido. La Responsabilidad de Proteger, como señala el informe del Secretario General “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, no tiene nada que ver con el derecho a la intervención humanitaria. La Responsabilidad de Proteger se refiere en primer término al Estado, que debe proteger a su población, nacional o extranjera, no utilizarlo como excusa para enmascarar una intervención, como en el caso de Georgia. Aunque es verdad que los poderosos pueden abusar del concepto y utilizarlo de acuerdo con sus intereses nacionales para legitimar intervenciones que poco o nada tienen

²⁴ Los casos libio y sirio no serán tratados en este trabajo por exceder al recorte temporal seleccionado. Sin embargo se considera que son los más importantes exponentes de las fallas de la Responsabilidad de Proteger.

que ver con los cuatro crímenes, la mala utilización no lo invalida ni esgrime consenso con lo que los líderes claramente acordaron en 2005.

La doctrina no se invalida por su mala interpretación o por su mal uso. Si bien es necesario seguir puliendo el concepto, la redacción del Documento Final de la Cumbre de 2005 es claro: primero y antes que nada, está la responsabilidad del Estado, luego la asistencia internacional a través de una amplia gama de medidas pacíficas y, por último, las acciones coercitivas solo en determinadas condiciones extremas, adoptadas colectivamente a través del Consejo de Seguridad (o si éste no ejerciera su responsabilidad primordial de manutención de la seguridad y la paz, mediante la Asamblea General, en línea con la resolución 377 “Unidos por la paz”), y la Asamblea General.

Aunque exceden al marco histórico de este trabajo, es importante mencionar dos propuestas que buscaron avanzar sobre la Responsabilidad de Proteger cuando esta se encontraba en una relativa parálisis. La postura brasilera, que podría encontrarse entre los Estados que no terminan de estar convencidos de la implementación de la doctrina, ha planteado que no solo es importante reaccionar sino ser cuidadosos cuando se establecen estrategias militares. Brasil plantea que el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización no intencionada. El uso de la fuerza puede hacer más difícil alcanzar una solución pacífica (Ribeiro Viotti, 2012). Es por ello que los brasileños diseñaron una postura conocida como “Responsabilidad al Proteger”.

Por otra parte encontramos la segunda sugerencia para mejorar el funcionamiento de la Responsabilidad de Proteger: la postura china de “Protección Responsable”. Esta reforma está basada en el aspecto que más incomoda a China si pasar por un insensible ante las violaciones de los derechos humanos: la intervención armada. La postura le sugiere al Consejo de Seguridad criterios y directrices para desplegar una adecuada acción militar y exige que la misma sea convenientemente vigilada y supervisada, mediante la creación de mecanismos pertinentes, para evitar que llegue a convertirse en instrumento para otros objetivos estratégicos, por ejemplo, el cambio de régimen (Menendez del Valle, 2016). Asimismo se hace hincapié en el papel fundamental que posee el Consejo de Seguridad y se le solicita a los cinco grandes que se abstengan de utilizar el derecho de veto en temas relacionados con la comisión de crímenes atroces, lo que refiere a la función primordial del organismo de preservar la seguridad y paz mundial.

Tanto el proyecto brasileño como el chino invocan la necesidad de que se garantice una mayor transparencia y obligación de responder ante los órganos competentes (rendición de cuentas) sobre las intervenciones llevadas a cabo en nombre de las Naciones Unidas. Estas propuestas, provenientes de dos Estados que en principio tienen serias dudas de si la Responsabilidad de Proteger es una tarea altruista, están diseñadas para vencer las reticencias a un sistema particular de política exterior y regional, resistencias que están basadas en viejas preconcepciones o dogmas ideológicos y que, superados, podrían implicar el principio de un cambio que ponga en evidencia que podemos realmente contribuir a prevenir o poner fin a las crisis humanitarias. Se requiere adoptar un enfoque pragmático, con las actuales reglas de juego, que tenga primordialmente en cuenta los intereses y la situación de poblaciones enteras cuyos derechos fundamentales han sido violados (Arredondo, 2010).

4.5 ELEMENTOS

4.5.1 LOS ACTORES DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Es el sujeto activo, quién lleva adelante las acciones concernientes a la prevención, intervención y reconstrucción, los tres elementos claves de la Responsabilidad de Proteger. Este apartado no debería presentar mayores problemas ya que hemos establecido que es el Consejo de Seguridad –según el Documento Final de la Cumbre de 2005- quien, siguiendo los capítulos VI, VII y VIII de la Carta determinará el curso de acción. Sin embargo puede presentarse alguna dificultad debido a la diversidad de actores que participan en su invocación y puesta en práctica.

El pedido de análisis de una situación que merezca ser evaluada según los parámetros de esta doctrina podrá provenir de diversos medios: Organizaciones No Gubernamentales como International Crisis Group, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Cruz Roja Internacional y la Federación Internacional de Derechos Humanos; de Estados Nación que adviertan una situación irregular; de los secretariado que dependen de la Secretaría General de Naciones Unidas como la Alta Comisaría de Derechos Humanos, el Subsecretario General de Asuntos Políticos y por supuesto los Asesores Especiales para la Prevención del Genocidio y para la Responsabilidad de Proteger; e inclusive de otros vías no listados que lleguen a la atención de la Asamblea General. De todos estos medios depende el sistema de alertas tempranas.

Asimismo, en acciones pacíficas relacionadas con la solución de la controversia, el Consejo de Seguridad puede apoyarse –como ha sucedido en el pasado- en ONG, Estados o personas

doctas en la materia y que se ofrezcan a mediar para buscar una solución anticipada del problema. También para prácticas tendientes a la reconstrucción pueden invocarse a estos actores e, inclusive, podemos sumar a empresas especializadas en construcción y otros rubros que estén interesadas en aportar sus conocimientos.

En cuanto a la intervención militar en sí misma, debemos recordar que las Naciones Unidas no poseen ejércitos propios, por lo que en los casos en los que se determina una acción de este tipo son los Estados miembros de la organización quienes aportan soldados, armamentos y otros recursos para que la misión concluya de manera exitosa. Algunas ONG también prestan servicios de asistencia médica, alimenticia y otros servicios que sean necesarios.

Es importante entonces reconocer dos diferentes grupos de actores que interactúan entre sí en diferentes instancias: actores internacionales no estatales -a saber la burocracia de Naciones Unidas y los Organismos No Gubernamentales (ONG)- y por otro lado a los actores estatales. Como hemos visto cada uno posee responsabilidades distintas y le son asignadas tareas según sus funciones específicas. Sin embargo, a pesar del amplio abanico de actores que se involucran en la acción, solo el Consejo de Seguridad puede resolver definir una acción bajo la Responsabilidad de Proteger y determinar las operaciones a seguir que serán específicas para cada caso particular.

4.5.2 EL OBJETO DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Partiendo del concepto de Responsabilidad de Proteger que fue adoptado por las Naciones Unidas, el objetivo primario de estas operaciones es proteger de los crímenes de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad a la población de un Estado que no puede, no quiere o no es capaz de actuar por sí mismo. Es por ende sobre las poblaciones sobre las que se pone el énfasis.

Sin embargo las poblaciones son uno de los tres elementos del Estado. El Estado continúa siendo, como lo fue en el caso de las intervenciones humanitarias, el actor central sobre el que se ejercen las medidas resueltas por el Consejo de Seguridad. Sobre él se actúa en las tres instancias definidas: se previene negociando con el gobierno de turno o con los insurrectos (quienes se declaran parte de la población del Estado en cuestión); se ejercen medidas económicas disciplinadoras sobre la economía del Estado; en caso de que los medios pacíficos fallen se interviene sobre el territorio del Estado transgresor en el que se actúa; finalmente se ayuda a reestablecer las condiciones de básicas de convivencia a través de la cooperación con el gobierno –sea el que ha atravesado la crisis o uno nuevo- del Estado.

4.5.3 LA ACCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

En el acuerdo de los líderes mundiales de 2005 las acciones que corresponden a la ejecución de la Responsabilidad de Proteger aparecen sin estar demasiado detalladas y refieren a un curso de acción más amplio que el que se ejercía en la Intervención Humanitaria. Ya hemos hecho mención que uno de los grandes logros de la doctrina es la incorporación de medidas preventivas y de trabajos de reconstrucción, no solo física (escuelas, hospitales, rutas, puentes, etc.) sino también de lazos entre facciones, de convivencia, de instauración de un sistema político que funcione de manera más efectiva.

La responsabilidad de prevenir implica eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población. Aquí pueden listarse acciones pacíficas como mediaciones de tipo políticas o diplomáticas entre los bandos en conflicto o como prestar asistencia o asesoramiento sobre cómo mejorar la situación social, política o económica por listar solo alguna de ellas.

La responsabilidad de reaccionar, aparece cuando la prevención fracasó y es la que más debates provoca. Entraña la respuesta a situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas. Puede ejercerse mediante medidas políticas, diplomáticas, económicas o judiciales, y, por último —en casos extremos— pero sólo en casos extremos— pueden incluir también la acción militar, y siempre comenzando por medidas menos inclusivas, como podrían ser, entre muchas otras, aquellas a que alude el artículo 41 de la Carta de la ONU: interrupción de relaciones económicas o comerciales, de las comunicaciones por cualquier medio, ruptura de relaciones diplomáticas u otras de esa naturaleza.

Es precisamente en el uso de la fuerza en la que se haya las más enérgicas controversias sobre la Responsabilidad de Proteger. Mas este asunto está zanjado por el momento, puesto que el Documento Final prevé el uso de la fuerza sólo dentro de las prescripciones existentes de la Carta. Es decir, acepta la acción militar para proteger a poblaciones en los casos de los cuatro crímenes mencionados, dentro del capítulo VII de la Carta. Para ello se requerirá de una resolución del Consejo de Seguridad en la que ordenará o autorizará una intervención militar de acuerdo al artículo 42 después de haber calificado tal situación de "amenaza a la paz mundial" con base en el artículo 39 de la Carta (Añaños Meza, 2010).

Finalmente, la responsabilidad de reconstruir significa procurar, concretamente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, descartando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

Quizás lo más importante para destacar es que en el documento no hay automaticidad, ni gatillos ni luces verdes implícitas para el uso de la fuerza (Muñoz, 2010). De hecho se pone el acento en agotar las instancias pacíficas, siempre y cuando estas sean viables, para darle fin a situaciones de crímenes graves. Resulta claro que la obligación colectiva no es de intervenir, sino más bien de adoptar cualquier acción “oportuna y decisiva” que la comunidad internacional estime apropiada, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, para hacer cesar los actos cometidos por los Estados en contra de sus poblaciones cuando este comete alguno de los crímenes mencionados.

4.5.4 LA FINALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El Documento Final de 2005 afirma que el objeto de la Responsabilidad de Proteger es el de *“ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”*. Si la finalidad de las intervenciones humanitarias es la protección a los derechos fundamentales de las personas, la de la Responsabilidad de Proteger hará hincapié en las poblaciones.

Tras la Segunda Guerra Mundial, quedaron claras dos ideas: la primera, que el Estado puede ser el responsable de la violación de los derechos humanos, no solo fuera de los límites de su territorio, sino también respecto de su propia población; y la segunda, que existe una clara relación entre el respeto de dichos derechos y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin embargo las medidas tomadas al respecto no evitaron que otros Estados continuaran atentando contra las poblaciones.

La revisión del concepto de soberanía bajo la Responsabilidad de Proteger, de un derecho absoluto a una noción instrumental y contingente al servicio de sus ciudadanos, es fundamental para entender por qué la Responsabilidad de Proteger se centra en las poblaciones. Éste es uno de los tres elementos componentes del Estado y es por ello que la protección de la población, sean o no nacionales del Estado en cuestión, es un atributo definitorio de la soberanía y no a la inversa. De ninguna forma debe concebirse a la soberanía como un escudo de los gobiernos, que ejerciendo la potestad estatal, actúan en contra de los derechos de esa población.

Debe quedar en claro que la Responsabilidad de Proteger compete ante todo al Estado cuya población se ve directamente afectada, aunque la comunidad internacional también tiene una responsabilidad subsidiaria. Esta responsabilidad secundaria entra en juego cuando es “evidente” que las autoridades estatales “no protegen a su población” o, peor aún, cuando es el propio Estado el autor material de los crímenes o atrocidades, o cuando las acciones que tienen lugar en dicho Estado suponen una amenaza directa para otras personas que viven fuera de él (Arredondo, 2010).

4.6 CASOS DE APLICACIÓN

La aplicación efectiva de la Responsabilidad de Proteger se hacía imperiosa para 2005. A pesar de la reacción internacional antes los hechos de Rwanda y el la fuerte dialéctica a favor de que estos hechos no podían volver a sucederse, la realidad era muy diferente.

En 2001, luego de la caída del Presidente Aristide, Haití se convirtió en un verdadero caos. La lucha de bandas armadas contra la población llevó al país a un estado de crisis económica, política y social como nunca antes había sido vista en América Latina. Los severos problemas alimentarios en un país con escasos recursos, con una crítica situación sanitaria en la que las personas morían de enfermedades absolutamente curables por falta de recursos médicos y de estar en contacto con la causa de sus enfermedades, una situación agravada por la instalación del sexo –inclusive el infantil- como moneda de cambio, puso en alerta a la región.

Sin embargo, en el mismo año y luego de los atentados de Nueva York el 11 de septiembre, el foco de atención se puso en la guerra contra el terrorismo. Las intervenciones de Afganistán e Irak no serán trabajadas en este apartado por no ser consideradas ni intervenciones humanitarias ni intervenciones bajo el régimen de Responsabilidad de Proteger, pero si es importante reconocer las falencias de la actuación internacional. Irak, bajo los argumentos esgrimidos por los países centrales para atacar: a saber la posesión y uso de armas químicas contra su propia población y la amenaza de uso contra otras poblaciones-, podría haber sido considerada para este trabajo sin embargo la intervención se llevó adelante sin siquiera dar parte al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El principio sobre la Responsabilidad de Proteger fue entonces mirado con más detenimiento. Ante el avasallamiento de las grandes potencias y las emergencias humanitarias, el informe de la CIISE comenzó a tener mucho eco, hasta el punto de ser formalmente asumido por las Naciones Unidas en 2005.

El principio ha dominado el debate en torno a Darfur (Sudán), escenario de un bestial conflicto desde 2003. También se ha invocado ante el estallido de violencia en Yemen ante el golpe de Estado en 2004; en Kenia tras las elecciones de 2007; la situación de Myanmar en 2009, tras el paso del ciclón Nargis, dado el sórdido rechazo de la Junta Militar en recibir ayuda humanitaria de emergencia, o el caso de Costa de Marfil tras las elecciones en 2010.

Algunos de estos casos serán abordados en los subsiguientes capítulos para comprender la operatoria en la práctica de la Intervención Humanitaria y la Responsabilidad de Proteger. Veremos cómo se ha evolucionado a medida que se avanza en el tiempo – y también consideraremos los retrocesos-, evaluaremos las particularidades de cada caso y cómo han contribuido a determinar el curso de la operación. En definitiva intentaremos separar los casos de Intervenciones Humanitarias y de Responsabilidad de Proteger que han convivido en el período de tiempo que va desde 2001 a 2010, de manera de contribuir a esclarecer esta diatriba y mostrando el cambio de un paradigma al otro.

5 INTERVENCIÓN HUMANITARIA- CASOS DE APLICACIÓN:

HAITÍ

5.1 RESEÑA HISTÓRICA

“La historia de Haití es una sucesión de desastres naturales y golpes de Estado. A lo largo de los años, el país se fue desangrando como si tuviera deudas pendientes con su propia historia. A las disputas entre los hombres se sumó siempre la naturaleza, como si quisiera participar también en la fiesta macabra que arruinó a la república negra de América latina” (LN, 2010).

Haití es el primer Estado latinoamericano que logró la independencia al liberarse en 1804 del control de Francia. Sin embargo hablar de independencia es quizás hablar de algo muy grande para la mitad de una pequeña isla del caribe. Apenas logró derrocar al colonizador francés el gran patriota, el general Jean Jacques Dessalines, padre de la Patria, no esperó más de un año para declararse Emperador y traicionar todo por lo que había luchado.

En 1915, los marines desembarcaron en Haití, asustados por la pérdida de influencia de Estados Unidos en el país a manos de los europeos y preocupados de la cercanía de estos al canal de Panamá (Danticat, 2015). La justificación fue el asesinato del Presidente Jean Vilbrun Guillaume Sam, mas en el fondo Woodrow Wilson tenía los mismos intereses que Andrew Johnson: anexarse Haití y República Dominicana.

“Se quedaron diecinueve años. Lo primero que hicieron fue ocupar la aduana y la oficina de recaudación de impuestos. El ejército de ocupación confiscó el salario del presidente haitiano hasta que este se resignó a firmar la liquidación del Banco de la Nación, que se convirtió en sucursal del Citibank de Nueva York. El presidente y todos los demás negros tenían la entrada prohibida en los hoteles, restaurantes y clubes exclusivos del poder extranjero. Los ocupantes no se atrevieron a restablecer la esclavitud, pero establecieron el trabajo forzado para las obras públicas” (Galeano, 2004). Cometieron una de las más horribles masacres en 1929 ante la huelga de trabajadores y finalmente la misión civilizadora concluyó en 1934, forzada por los acontecimientos.

La sanguinaria saga de François Duvalier, Papa Doc, duró de 1957 a 1986. Elegido presidente por sufragio universal, un año después de ser nombrado suspendió todas las garantías constitucionales y en 1964 se autoproclamó presidente vitalicio. Su régimen dictatorial fue uno de los más crueles jamás visto: instigó purgas militares y gubernamentales, ejecuciones masivas y la institución de toques de queda, todo ello aplicado por los terribles *“tontons*

macoutes", cuerpo policial y organización de espionaje. En enero de 1971 la Asamblea enmendó la Constitución permitiendo que Duvalier nombrara a su hijo, Jean-Claude Duvalier, como su sucesor. A su muerte Baby Doc se instauró como Presidente, siendo derrocado por una sublevación popular y teniendo que abandonar la isla para siempre.

Jean-Bertrand Aristide surgió en la escena política en 1990 con una popularidad anclada fundamentalmente en los sectores pobres. Con él se emprendieron una serie de reformas con el fin de establecer la igualdad y la justicia en el país: se inició una campaña de alfabetización, se arrebató el poder a los jefes de policía, se hostigó a todo aquel que violara los derechos humanos y, con la asistencia de los Estados Unidos, se incrementó la lucha contra el narcotráfico. La oposición aristocrática acostumbrada a detentar el poder presentó una moción de censura contra Aristide, pero las multitudinarias manifestaciones de sus partidarios obligaron a retirarla.

La revancha de los sectores conservadores adoptó entonces la forma de un golpe de Estado. Aristide fue derrocado el 30 de septiembre de 1991 por el general Raúl Cedras y apoyado por la cúpula militar y los miembros de la elite haitiana. Aristide, que había sido condenado a muerte, logró huir gracias a la ayuda de los diplomáticos extranjeros.

Bill Clinton en persona negoció con Cedras la retirada del poder pero este último no cumplió y fue entonces que el Consejo de Seguridad autorizó a las Naciones Unidas a intervenir en Haití. Fue el desembarco de las tropas de la organización la que forzó la salida de los militares y permitió el regreso de Aristide. Su primera medida fue la reorganización del ejército, jubilando a todos los militares con grado superior al de comandante. Además, siguiendo los consejos del Fondo Monetario Internacional, inició una política de privatizaciones que le costó su popularidad y la de su sucesor.

Diez años después, en 2004, su popularidad y los cambios democráticos que anunciaba se habían evaporado. Por el contrario, su gobierno sustituyó todos los atributos de la democracia para instaurar un poder antidemocrático. Dicha realidad se impuso cada vez más al pueblo, sobre todo a partir de las elecciones del año 2000. (Pierre-Charles, 2004). Montadas de manera ilegal, éstas suscitaron una crisis post-electoral que, al cabo de más de tres años de cuestionamientos y resistencias, llevó en última instancia al derrocamiento del presidente.

5.2 LOS INICIOS

Aristide había regresado al poder pero su elección había sido altamente impopular debido a los problemas económicos por los que atravesaba el Estado. Además la oposición política no

reconoció el resultado de las elecciones y presionó a gobiernos de la región para que bogaran por nuevos comicios. Esta oposición estaba más radicalizada que en los últimos años e impuso un verdadera parálisis político-institucional.

A ello debe sumársele un clima social que cada día parecía más fragmentado debido a la inseguridad -el pistolero político convivía con una explosión del crimen organizado y la delincuencia común-, la desocupación y la pobreza. Gobernar era prácticamente imposible. Para peores, el contexto internacional no le favorecía: con la mayor parte de la ayuda al desarrollo y las líneas de crédito en suspenso y condicionadas a la normalización política, la tarea de conseguir financiamiento externo se volvió titánica (Randolph, 2004).

El descontento de la oposición no se haría esperar: el 28 de julio de 2001, hombres armados y vestidos con ropas de camuflaje, presuntamente antiguos oficiales del Ejército, atacaron tres estaciones policiales así como la Academia de la PNH en Puerto Príncipe, matando a cinco agentes. En noviembre, la norteña Cap-Haïtien, segunda ciudad del país, vivió dos jornadas de huelga general convocada por la oposición que terminaron en serios desórdenes públicos. Al cabo de un mes, el 17 de diciembre, un comando formado por una treintena de hombres penetró en el Palacio Nacional cuando Aristide no se hallaba en el edificio y se abrió paso a tiro limpio antes de ser rechazado por el servicio de seguridad (Aznarex, 2001). El poder habló de un intento de golpe de Estado de elementos desmovilizados del Ejército y en particular señaló al ex comisario Guy Philippe, destituido el año anterior por Préval bajo la acusación de conspiración y quien en lo sucesivo, desde su exilio en República Dominicana y Ecuador, iba a proyectar su sombra amenazadora.

El presidente comenzó entonces a transitar un camino que lo llevaría al ocaso: endureció su discurso contra la oposición y culpó de "terrorismo económico" a los gobiernos extranjeros que se negaban a prestar ayuda. Aristide quedaría cada vez más aislado: entre las denuncias por enriquecimiento ilícito y sus medidas impopulares un buen número de intelectuales, activistas sociales y antiguos compañeros de luchas políticas abandonaron al presidente.

A mediados de mayo de 2003 el Gobierno anunció que había alcanzado un acuerdo con el FMI para financiar el crecimiento y luchar contra la pobreza. Dos meses después, fue el BID el organismo multilateral de crédito que accedió a aflojar las riendas, inyectando 220 millones a los programas educativos y sanitarios del Gobierno. Sin embargo, las buenas noticias desde el exterior fueron opacadas por el cada vez más sombrío panorama interno. Lo único que había cambiado a lo largo de 2002 y 2003 fue el nivel de violencia, siempre hacia arriba. En diciembre, la crisis entró aparentemente en un punto de no retorno. Puerto Príncipe se

convirtió en el centro de manifestaciones antigubernamentales diarias con los estudiantes a la cabeza. La intervención de las fuerzas antidisturbios y las bandas de civiles leales organizados - los violentos Chimères- dejó una retahíla de heridos en el otro bando.

Era el año del bicentenario de la independencia pero la estabilidad aún no llegaba a Haití, de hecho estaba a punto de estallar el caos. Durante las jornadas de febrero de 2004 la oposición amenazó con un baño de sangre apenas llegara a Puerto Príncipe. Debilitado y acosado nacional e internacionalmente, Aristide aceptó una fórmula de co-gobierno que fue, finalmente, rechazada por sus oponentes. Estados Unidos y Francia, que habían tenido posiciones distintas en Irak, coincidieron en Haití: había que forzar la salida de un Aristide incorregible e inmanejable (Tokatlian, 2005). Así, en una clara injerencia en los asuntos internos del Estado haitiano, el presidente haitiano escoltado por guardias estadounidenses fuertemente armados, fue subido a un avión sin destino certero.

El virtual secuestro, como lo definió el propio Aristide en una entrevista con la BBC, del primer presidente elegido democráticamente en Haití recuerda el uso de viejas costumbres de la política internacional. Definitivamente el envío de tropas no podía invocar la defensa de la democracia como su principal insignia de identificación, pues la misma había sido sacrificada, rompiendo con la legalidad del mando y colocando en el poder al miembro de la Corte Suprema que gozaba del beneplácito de la comunidad internacional.

5.3 LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS

El mismo 29 de febrero, el presidente Boniface Alexandre, recién investido, solicitó ayuda internacional. El Consejo de Seguridad, sin mediar más que unas horas, a través la resolución 1529 (ONU, 2004) autorizó el despliegue de una fuerza multinacional previsional (FMP), encabezada por los Estados Unidos con la participación de Francia, Canadá y Chile.

La rapidez de acción de las Naciones Unidas se debe a que desde el año 2001 la organización siguió de cerca, e incluso le solicitó a la Organización de Estados Americanos que monitorearan el estado de situación en Haití. La OEA y la CARICOM, ambas organizaciones regionales, mantenían al Secretariado general ampliamente informado de las violaciones de los derechos humanos por el régimen de Puerto Príncipe, de las dificultades en la búsqueda de un compromiso entre el poder y la oposición y del deterioro de la situación en términos de gobernabilidad, de la falta de respeto de las reglas del Estado de Derecho y del agravamiento de las condiciones de vida económica y social de la población (Pierre-Charles, 2004).

La situación en Haití era difícil, los grupos armados no irían a dejar los territorios adquiridos y desmovilizarse por la simple presencia de las tropas internacionales; con el ejército nacional prácticamente disuelto, una policía con poca capacidad de reacción y una sociedad dividida, la restauración del orden fue un desafío. La situación parecía, todo el tiempo, a punto de desembocar en el caos o en una virtual guerra civil.

Con un mandato de tres meses la fuerza de estabilización tenía por objeto reafirmar el proceso político pacífico y constitucional ya iniciado y mantener un entorno seguro y estable. La FMP inició inmediatamente su despliegue en Haití, como se había autorizado en la resolución. De hecho, la resolución destacó el compromiso de Naciones Unidas a establecer una nueva misión.

En un contexto internacional sumamente complicado luego de las intervenciones de Afganistán e Irak -con un Estados Unidos en alerta, necesitando desarticular posibles conflictos en su zona de influencia y dispuesto a cobrarse los favores adeudados de los casos antes mencionados- la votación en el Consejo de Seguridad fue unánime. Ni siquiera Rusia o China se atrevieron a abstenerse.

Haití no era aún un problema grave para Centroamérica pero podría convertirse en uno si no se accionaba a tiempo. Estados Unidos y Francia lo sabían, también lo sabían los países latinoamericanos que vieron en esta una oportunidad de demostrarle al hegemon regional que mientras éste atendía causas lejanas en otras partes del mundo los latinos nos ocupábamos de nosotros mismos. Ni Brasil, ni Chile, ni Argentina estaban dispuestos a perderse la oportunidad de mostrar su capacidad de liderazgo.

Fue así que el 30 de abril de 2004, atendiendo a las recomendaciones del Secretario General, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1542. A través de la misma se estableció la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que sustituyó a la Fuerza Multinacional Provisional el 1 de junio de 2004. La MINUSTAH se compuso de 6.700 militares, 1.622 policías civiles y personal civil suplementario. Con un período inicial de 6 meses esta fue la primer Operación de Mantenimiento de la Paz que es llevada adelante por países del Cono Sur - Brasil, Argentina y Chile (Hirst, 2007), coordinada junto a las ONU, la OEA y la CARICOM.

5.4 INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Es interesante destacar que la resolución 1529 autoriza una intervención armada basada en una práctica cuyos fundamentos, esgrimidos en varias oportunidades con anterioridad, hayan su razón de ser en el derecho de injerencia. Controvertido como siempre ha sido este término

aplica con exactitud al caso de Haití: la intervención de las Naciones Unidas no se debió a otro motivo que el de prevenir una verdadera guerra civil en el país.

Haití se presentaba ante la comunidad internacional como un Estado débil, con un gobierno corrupto, carente de apoyo nacional e internacional y por ende incapaz de tener control sobre su propia población. Con un ejército desarmado luego del golpe de Estado de 1994 y una policía que no podía acabar con las bandas armadas organizadas, las fuerzas del orden se convertían en inexistentes.

A esto debe sumársele el estado de situación de la población en general: con una pobreza ya endémica, sin capacidad de generar puestos de trabajos genuinos muchos haitianos se volcaron al tráfico de drogas que hace escala en el país antes de migrar a Estados Unidos. Y como es sabido con la droga también llegan las armas. Si sumamos los grupos armados por el narcotráfico a las bandas armadas que disputan con el gobierno el control de la política, tenemos un país al borde del colapso (Fernandez, 2004).

Este fue uno de los principales temores de los países que rodean a Haití, especialmente de su vecino inmediato con el que comparte su única frontera: República Dominicana. La emigración de haitianos hacia ese país producto de la búsqueda de un futuro mejor, así como la emigración en precarias balsas hacia otros países de la zona, se consideró un problema de seguridad internacional. El último párrafo del preámbulo de la resolución 1529 establece con dureza que “la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, así como para la estabilidad en el Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión” (ONU, 2004).

La intervención armada e incluso el uso de la fuerza amparado por el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas se ve justificada por el alto grado de conflictividad en Haití ante un Estado que no es capaz de responder adecuadamente para encontrar una salida acordada con los distintos actores. Ahora bien, no debemos olvidar del componente humanitario: la MINUSTAH debió enfrentar desde el principio graves problemas respecto de la salud y el bienestar de la población.

Las preocupaciones que señaló en 2004 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como problemas fundamentales de la sociedad haitiana fueron: la extrema pobreza, la alta tasa de analfabetismo, la masividad de enfermedades tratables/ curables y la desnutrición (CIDH, 2004). Los informes realizados por la Comisión indican que más del 80% de los habitantes de Haití vivían bajo la línea de pobreza y más de dos tercios de la fuerza de trabajo

carecían de un empleo formal. Las condiciones de salud aun hoy son deficientes y sólo el 53% de la población se considera alfabetizada, mientras que el 21% de los niños entre 6 y 9 años de edad no asistían a la escuela y solamente el 15% de los maestros cumplían con los requisitos académicos para desempeñar su labor de enseñanza. En un informe del PNUD en el que se evaluó a profundidad la situación socioeconómica en Haití se informaba que las tasas de desnutrición y mortalidad eran extraordinariamente altas, en especial entre la niñez: un 42% de los menores de 5 años sufría desnutrición y una de cada tres muertes en Haití es de un niño (PNUD, 2004). La tasa de mujeres que mueren de parto ha convertido a ésta en la segunda causa de muerte entre las mujeres haitianas y, por último, se estima que el 10.5% de la población está infectada con el virus de VIH/SIDA. La situación del sistema de salud en Haití era desesperante: sus hospitales padecen una escasez extrema de personal y equipo, y gran parte de la población no cuenta con fondos necesarios para adquirir medicinas de crucial importancia. Esta situación agravaba el número de muertos o heridos por la violencia armada en la capital.

A todas estas situaciones debió atender la MINUSTAH. Uno de los principales trabajos que debieron realizar los contingentes fue el reparto de alimentos y agua. La falta de conexiones de agua potable cercanas a muchas zonas del país ha hecho que las personas deban caminar hasta 3 horas diarias en búsqueda de la misma. Por otro lado la falta de alimentos llevó a ciudadanos comunes y a grupos armados a intentar asaltar los camiones de ayuda, lo que dificultó seriamente el trabajo e implicó en varias situaciones enfrentamientos armados. Los contingentes también fueron los responsables de repartir los medicamentos provenientes de la ayuda de diferentes Estados, así como se equipó a la organización de médicos y se instruyó a los soldados para poder prestar asistencia básica.

De hecho, la organización tuvo poco tiempo para adaptarse a la realidad haitiana y crear un plan adecuado para afrontar la situación. Apenas tres meses después de su creación, la MINUSTAH tuvo que hacer frente a una devastadora crisis humanitaria: más de 3.000 personas perdieron la vida y unas 400.000 quedaron sin hogar a raíz de las mortales inundaciones causadas por el huracán Iván y la tormenta tropical Jeanne que sumergió a gran parte del norte de Haití, incluido más del 80% de la ciudad de Gonaïves. La catástrofe empeoró a raíz de los saqueos y las violentas protestas que surgieron contra los saqueadores. La MINUSTAH - todavía en sus primeras etapas de despliegue - tuvo que actuar de inmediato en una crisis política y humanitaria en uno de los países más pobres del mundo, al tiempo que trataba de obtener más recursos.

Lo mismo sucedió luego del devastador terremoto del 12 de enero de 2010, a consecuencia del cual murieron más de 220.000 personas (según datos del gobierno de Haití), incluidos 96 soldados de las Naciones Unidas. Esto supuso un duro golpe para la economía que aún 6 años después buscaba recuperarse. El Consejo de Seguridad, en su resolución 1908 (ONU, 2010) de 19 de enero de 2010, refrendó la recomendación del Secretario General de aumentar la dotación general de la MINUSTAH con el fin de apoyar la labor inmediata para la recuperación, reconstrucción y estabilidad del país (ONU, 2010). Nuevamente la MINUSTAH debía actuar en pos de una población que lo necesitaba.

Como se puede observar el componente humanitario de esta intervención fue mucho más importante de lo que se podía pensar en un principio. Mantener el orden, la paz y la seguridad no solo debía pensarse desde el componente militar, sino principalmente desde la colaboración en la institucionalización de funciones que, primariamente, son responsabilidad del Estado.

5.4.1 ELEMENTOS

5.4.1.1 ACTORES PRINCIPALES

-Secretariado General:

Kofi Anan (1997-2006)

Ban Ki-moon (2007-2016)

-Consejo de Seguridad:

Países con asiento permanente: China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia.

Países que ocuparon los asientos rotativos (2006-2010): Ghana, República del Congo, Tanzania, Sudáfrica, Qatar, Japón, Indonesia, Perú, Costa Rica, Argentina, Panamá, Dinamarca, Bélgica, Grecia, Italia, Eslovaquia, Burkina Faso, Libia, Uganda, Vietnam, México, Turquía, Austria, Croacia, Uganda.

-FMP: Fuerza Multilateral Provisional en Haití creada por la resolución 1529 del 29 de febrero de 2004. La organización tuvo un mandato acotado pero significativo: debió contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad en apoyo del proceso político constitucional, facilitar la prestación de asistencia humanitaria y el acceso de los trabajadores humanitarios y apoyar la creación de las condiciones necesarias para que las organizaciones internacionales y regionales, en particular las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, presten asistencia al pueblo de Haití (Annan, 2004).

La Fuerza Multinacional Provisional, que solo contó con un período de transición de 30 días, contribuyó con las organizaciones de asistencia humanitaria por vía del Centro de Operaciones Cívico-militares a fin de distribuir asistencia en las zonas seleccionadas, ya que en el corto período establecido no podía pensarse en un plan que cubra la totalidad del país. Los equipos de la Fuerza encargados de los asuntos civiles relevaron las necesidades básicas de la sociedad haitiana y las comunicaron a las organizaciones que luego serían las encargadas de accionar.

-MINUSTAH: Operación de Estabilización de las Naciones Unidas establecida por la resolución 1542 (ONU, 2004) del Consejo de Seguridad. La misma fue establecida con fuerzas de Naciones Unidas y de países sudamericanos especialmente Argentina, Brasil y Chile. Durante los años siguientes a su creación, el Consejo de Seguridad modificó en varias ocasiones el mandato de la MINUSTAH, su concepto de las operaciones y su dotación, para adecuarlos a los contextos cambiantes y a las nuevas necesidades impuestas por la situación política, de seguridad y socioeconómica del país.

-Haití: presidentes

Boniface Alexandre – 29 de febrero 2004 a 14 de mayo 2006.

René Préval – 14 de mayo 2006 a 14 de mayo 2011.

5.4.1.2 EL OBJETO DE MINUSTAH

Las Naciones Unidas y la comunidad internacional canalizaron a través de MINUSTAH la responsabilidad de estabilizar la situación socio-política en Haití. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 1742, autorizó a la MINUSTAH a tomar todas las medidas necesarias, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida en que considere que tiene capacidad para ello, con el fin de:

- i. Ayudar al Gobierno de transición a establecer un entorno seguro y estable;
- ii. Ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití;
- iii. Prestar asistencia mediante programas integrales y a largo plazo de desarme, desmovilización y reinserción;
- iv. Prestar asistencia para el restablecimiento y mantenimiento del Estado de Derecho, la seguridad pública y el orden público;
- v. Proteger al personal de las Naciones Unidas, los servicios, las instalaciones y el equipo y proteger a los civiles que se encuentren en riesgo inminente de violencia física;

- vi. Apoyar el proceso político y constitucional; ayudar en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias;
- vii. Apoyar al Gobierno de transición y a las instituciones y organizaciones haitianas en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, e informar sobre la situación de los derechos humanos en el país (ONU, 2010).

Los objetivos de MINUSTAH fueron adaptados en numerosas ocasiones desde 2004 a 2010, especialmente debido a los problemas climáticos y desastres naturales que azotaron a la isla en ese período de tiempo. Sin embargo los propósitos iniciales se sostuvieron ya que son la causa primigenia de la presencia de la organización en la isla.

5.4.1.3 LA ACCIÓN

El accionar de Naciones Unidas a través de MINUSTAH puede ser subdividido en dos partes fundamentales:

5.4.1.3.1 ESTABILIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Los disturbios por las bandas armadas eran la principal causa de inseguridad en Haití. Fue por ello que el Consejo de Seguridad puso en el tope de la Agenda el desarme y desmovilización de toda persona armada que no pertenezca a las fuerzas de policía.

La Policía de MINUSTAH formó a más de 5 mil participantes de la Policía Nacional de Haití en una amplia gama de temas básicos y especializados, desde la gestión de escenas de crimen hasta la investigación de armas de fuego y tácticas de defensa. Así, los entrenadores de la policía de las Naciones Unidas transmitieron un conocimiento esencial a los servicios de policía profesionales con el objetivo de sentar las bases para la sostenibilidad y seguridad de la isla (ONU, 2004).

En el ámbito político, se buscó trabajar en la construcción de instituciones y vínculos sociales que permitan la gobernabilidad. Éstas incluyen el diálogo entre las diferentes fuerzas vivas para la convivencia dentro de la democracia de los partidos que se disputan el poder y así arribar al desarrollo de elecciones políticas libres. También se trabajó en extender el marco de la ley para una aplicación efectiva de las normas dentro de un Estado de Derecho y la ampliación de la garantía de los derechos humanos.

5.4.1.3.2 CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

La reconstrucción no solo se trató de infraestructura sino también de trabajar sobre los vínculos sociales que se entendían completamente desechos. Los problemas de la sociedad haitiana tienen origen en situaciones asentadas en su modo de vida y han sido agravados por

el empobrecimiento y la desigualdad. Lo que origina la violencia urbana es el agotamiento de una sociedad castigada por índices alarmantes de pobreza, indigencia y desocupación.

Sobre estos temas ha avanzado la MINUSTAH gracias al componente multidimensional del mandato de la misión de mantenimiento de la paz. La organización ha trabajado con diferentes ONG para atacar de raíz algunos de los problemas principales como la de la infancia robada, enfermedades tratables/curables y la falta de alimento y acceso a agua potable.

Parte de los paliativos a la situación de emergencia fue el rol de distribuidor de ayuda humanitaria en alimentos y agua potable para los haitianos. Aun cuando este trabajo se ha prolongado en el tiempo debido a las constantes amenazas de secuestro de los camiones con los recursos, la organización se ha ocupado de ir poco a poco cediendo la tarea en favor de los locales, hasta que la misma ya no sea necesaria.

Uno de los principales conflictos que se detectó en Haití fue la trata de menores, un mal endémico en el país. Un 10% de los niños del país, los denominados restavecs (niños esclavos), vivían en condiciones deplorables, y en su mayoría trabajan como sirvientes domésticos sin sueldo. La MINUSTAH movilizó importantes recursos para promover el bienestar de la infancia. Sin embargo esto no ha sido área fácil ya que La Dependencia de Protección de la Infancia ha tenido que tener en cuenta las causas raigales de la crisis de Haití para ayudar a encontrar soluciones a la falta de acceso a la enseñanza primaria, la alimentación, el agua potable y los servicios de salud para los niños.

Asimismo se ha trabajado duramente para reducir los casos de VIH/SIDA, una de las principales enfermedades presentes en la población. Al respecto se ha impartido instrucción y se ha sensibilizado al personal MINUSTAH sobre la prevención, así como se le ha encargado la distribución de materiales pedagógicos y promoción del uso de condones y distribución de los mismos (ONU, 2004).

Los problemas logísticos eran una constante fuente de preocupación para la organización. La falta de caminos en condiciones, puentes de acceso, puertos y aeropuertos complicaban seriamente la posibilidad de ayuda efectiva. Es por ello que fue encargado a MINUSTAH la coordinación y movilización de los recursos financieros y logísticos internacionales cuyo fin era la construcción y reconstrucción de infraestructura en Haití.

En cumplimiento de sus compromisos la organización ha ayudado a sus asociados (autoridades gubernamentales, ONGs y otras asociaciones) a realizar más de 550 proyectos de rehabilitación de infraestructuras. Por ejemplo: en Puerto Príncipe, la capital de Haití, el

personal de mantenimiento de la paz de Brasil ha dragado los canales y arreglado carreteras. Las tropas procedentes de Chile y Ecuador han ayudado a los desplazados internos a reasentarse en sus antiguas comunidades mediante la construcción de nuevas carreteras. En el departamento Oeste, la brigada coreana ha perforado pozos y drenado ríos. Gracias a ello, se ha proporcionado un mayor acceso al agua potable y se han prevenido inundaciones en Leogane y Gressier. En el departamento Noroeste y en el de Artibonito, las tropas de Indonesia han arreglado las carreteras, mientras que el personal de mantenimiento de la paz de Japón ha construido escuelas y limpiado los canales. Al mismo tiempo, los ingenieros paraguayos han reparado el perímetro de seguridad del Aeropuerto Internacional de Haití en Puerto Príncipe (ONU, 2009).

El trabajo de ingenieros especializados en diferentes rubros ha sido fundamental para este tipo de tareas. El asesoramiento provisto desde el exterior contribuyó a realizar de una manera más eficiente y de forma de evitar posibles colapsos a raíz de los desastres naturales como huracanes y monzones que suelen azotar a la isla. Este hecho fue positivamente valorado, no solo porque una mejor infraestructura permite el desarrollo de la economía, sino porque además las zonas trabajadas, especialmente las más vulnerables, lograron mantenerse en pie – la mayoría de ellas- luego del terremoto de 2010.

5.4.1.4 LA FINALIDAD DE MINUSTAH

La finalidad de MINUSTAH es contribuir a crear un ambiente de paz y estabilidad política y social que le permita al Estado haitiano avanzar hacia el camino del desarrollo. Como Operación de Mantenimiento de la Paz su mandato incluye la facilitación de ayuda humanitaria y la colaboración en el proceso político hacia un Estado de Derecho.

5.5 CONCLUSIONES

La Operación de Mantenimiento de la Paz en Haití representa un caso particular respecto de otras Intervenciones Humanitarias. A diferencia de otros casos, en que el Estado es incapaz de dar solución a sus problemas internos y aun así se repliega sobre sí mismo y se niega a recibir colaboración externa, Haití la solicitó por iniciativa propia. Quizás la profunda crisis político-institucional que dejó a un gobierno recién investido sin recursos para accionar, o quizás una larga tradición de intervenciones, predispuso de diferente manera a Alexandre al momento de hacer un solicitado público de ayuda.

Esta intervención, que podría definirse casi como por invitación, llegó al país en un momento clave. A pesar de las críticas desplegadas por muchos académicos acerca de la no necesidad de

una operación de mantenimiento de la paz en Haití, de que la misma no era más que una compensación a Estados Unidos por el caso irakí (Tokatlian, 2005) y de las constantes quejas por del accionar de la MINUSTAH, lo cierto es que la organización fue más útil que perjudicial. Haití era una bomba que ya había realizado micro detonaciones y que amenazaba con crear un verdadero caos de un momento a otro.

La violencia organizada de los grupos golpistas y el narcotráfico justificaron el despliegue de cuerpos de seguridad, aun cuando estos no tuvieran impacto alguno sobre la estabilidad política y el fortalecimiento democrático en Haití. No creo que sea necesario justificar el accionar humanitario después de haber enumerado en varias oportunidades la situación social y económica a la que se veía sometida la población.

Si la MINUSTAH fue, como aseveran sus detractores, una decisión apresurada, casi sin planificación y de insuficientes recursos para iniciar un fortalecimiento institucional, lo cierto es que estuvo en el lugar justo en el momento indicado. La organización estuvo allí para ayudar en 2004 cuando las inundaciones provocaron daños sin precedentes, así como estuvo allí en 2010 cuando el terremoto, de magnitud 7 grados en la escala de Richter, provocó un nivel de destrucción casi total en las zonas afectadas.

El punto más débil de esta operación ha sido sin lugar a dudas el fortalecimiento político. Al respecto, el Secretario General observó en 2009 que el proceso político en Haití continuaba siendo vulnerable a cualquier revés unido a la inestabilidad política debido fundamentalmente a la falta de respeto al Estado de Derecho y una reivindicación social insatisfactoria. Además, continuaba resultando muy difícil llevar a cabo reformas clave. Haití siguió teniendo problemas institucionales hasta la misma retirada de la MINUSTAH en 2017, pero mejoró significativamente en cuestiones electorales y se encaminó a un sistema democrático fortalecido.

Como todo caso de intervención humanitaria, y como hemos expuesto anteriormente, MINUSTAH estuvo expuesta a duras y numerosas críticas de todos los sectores. Sin embargo hay puntos importantes a destacar: el rápido despliegue en el área no solo significó el abordaje de un problema de seguridad que necesitaba de atención inmediata sino que colaboró con la situación de la población justo cuando las cosas estaban por empeorar. Poco a poco la población incorporó a su cultura educación sanitaria, indispensable para evitar enfermedades; medios para hacer frente a situaciones de violencia; cambió la perspectiva sobre el trabajo infantil y la necesidad de educación, mejorando la calidad de vida. Además Haití no vio

disminuida su capacidad de soberanía, por el contrario se vio reforzada en cuanto la organización colaboró en el camino hacia un Estado de Derecho.

Es de destacar que la actuación en un doble plano, el de la estabilización y a su vez el de reconstrucción, fue un acierto por parte de quienes delinearon la estrategia. Esta forma de abordar las crisis, que ya había sido esgrimida por la CIISE, luego sería implementada a través de la Responsabilidad de Proteger.

6 RESPONSABILIDAD DE PROTEGER – CASOS DE APLICACIÓN:

DARFUR

6.1 RESEÑA HISTÓRICA

Darfur significa "hogar de los fur". Es una zona situada en el oeste de Sudán y que limita con la República Centroafricana y Sudán del Sur al sur; con Chad al oeste y con Libia al norte. Se divide en tres estados federados dentro de Sudán: Gharb Darfur (Occidental), Janub Darfur (Meridional) y Shamal Darfur (Septentrional). En el norte de Darfur encontramos un clima desértico y un terreno árido mientras que en el sur la sabana africana se apodera del territorio y del paisaje.

La región se ha caracterizado por la convivencia diferentes comunidades y etnias de raza negra, como los "Fur", los "Zaghawa" o los "Masalit", con la población nómada, de origen árabe, y que provenía del norte. Unos se dedicaban a la agricultura de subsistencia, mientras que los otros, vivían del pastoreo nómada y del cuidado de las vacas, el animal sagrado de los "Baggara", nombre con el que se conoce a las tribus árabes de la zona. Debe tenerse en cuenta que casi todos los habitantes de Darfur son musulmanes.

Durante la década de los 80 y de los 90 se produjeron varios enfrentamientos entre estas dos comunidades. Los conflictos interétnicos se deben sobre todo a la competencia por los escasos recursos de la zona, en especial el agua dulce (el Darfur forma parte de la región africana llamada Sáhel que se ha visto muy afectada por la desertificación desde la segunda mitad del siglo XX), y se han agudizado en los últimos decenios debido al considerable aumento demográfico y a las condiciones climáticas adversas (Lucci, 2012).

Durante las décadas de 1980 y de 1990 se produjeron varios enfrentamientos entre las poblaciones negra y árabe. Esencialmente sanguinarios fueron los producidos entre 1985 y 1988, en los que se calcula que perecieron violentamente alrededor de 5.000 personas de etnia Fur y unos 400 árabes, convergiendo en tiempo y en espacio con la terrible sequía y consiguiente hambruna que asolaron la región. Después de 1989, la llegada al poder en Sudán de un régimen militar de signo islamista alentó las esperanzas de las tribus árabes.

El del golpe de estado del presidente actual, Omar al Bashir, puso entre sus principales objetivos el de instaurar un régimen fundamentalista islámico. Logró autoproclamarse máximo mandatario de Sudán en 1993, ayudado, entre otros, por los "yanyauid", que eran las milicias árabes provenientes de las tribus de los "Baggara", financiadas, armadas y asesoradas por el

ejército golpista de Al Bashir. Fue en esta etapa cuando se organizaron los grupos árabes paramilitares yanyuid, que lanzaron numerosos ataques contra las comunidades Fur y Masalit.

Durante los años 90 tuvieron lugar varias guerras de dimensiones locales que fueron alentadas por un contexto de mayor tensión a nivel nacional. El país se encontraba inmerso en una sangrienta y mortífera guerra civil que duró veintidós años, de 1983 hasta el 2005. Las atrocidades cometidas por el ejército, las milicias de Omar Al Bashir y los diferentes grupos locales dejaron para la historia a 1,9 millones de sudaneses muertos y a 4 millones de desplazados. El mayor genocidio desde la segunda guerra mundial (Informando, 2015).

Fue en este período de tiempo, durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa, que se agudizaron aún más las tensiones interétnicas entre las poblaciones negra y árabe, haciendo que entre los primeros se extendiera el sentimiento de que eran relegados por el gobierno.

6.2 LOS INICIOS

A partir de 2001, en la región de Darfur, se desarrolló un conflicto bélico tras la sublevación del ejército de Liberación de Sudán (SLA, por sus siglas en inglés) y del Movimiento Justicia e Igualdad (JEM, por sus siglas en inglés) como respuesta a la prolongada marginación económica, política y social impuesta por el régimen sudanés (Flint y De Waal, 2008).

Suele afirmarse que el conflicto en Darfur tuvo inicio el 26 de febrero de 2003, cuando un grupo autodenominado Frente de Liberación de Darfur reivindicó un ataque a Golo, el principal centro militar en el distrito Jebel Marra. Mas el conflicto se había iniciado en Darfur antes de esa fecha: los rebeldes habían atacado comisarías de policía, puestos militares fronterizos y convoyes del ejército, con anterioridad a esa fecha. E inclusive, el gobierno ya había iniciado asaltos por tierra y aire contra las posiciones rebeldes en las Montañas de Marrah.

Los acontecimientos de 2003 fueron fructuosos para los rebeldes que lograron hacerse con importantes posiciones aprovechando del desconcierto de las autoridades locales. Estos ataques tomaron por sorpresa al ejército nacional y las fuerzas del orden que se encontraban en la zona, especialmente porque los mismos estaban poco organizados.

Los soldados enviados por el gobierno central para acabar con los subversivos tenían escasos conocimientos, lo que implicó numerosas derrotas y la necesidad de una retirada estratégica

para reagruparse y buscar una estrategia diferente. Fue entonces que los altos mandos militares, junto con el gobierno, acordaron que la mejor forma de abordar la cuestión era dar participación a los Yanyauid, un ejército paramilitar formado en la región de Darfur y el este de Chad.

Entre los años 2003 y 2004, el gobierno sudanés y sus milicias paramilitares destruyeron cientos de ciudades, mataron y violaron miles de sus habitantes y obligaron a desplazarse a más de un millón y medio de personas. Los yanyauid se uniformaron como militares del ejército regular y pasaron a engrosar las filas. Estos tenían órdenes directas de quemar poblados enteros, aun cuando no existiese un solo rebelde entre todos los habitantes. La muerte y la violación fueron los métodos más utilizados para diezmar a los no árabes de Darfur. Para diciembre de 2004 más de 70 mil personas habían muerto como consecuencia directa o indirecta de la campaña militar del gobierno; cientos de miles quedaron al borde de la muerte por hambruna y enfermedades mientras las condiciones de seguridad continuaban deteriorándose a lo largo del país (Clough, 2007).

La crisis humanitaria ya era un verdadero problema en la región, sin embargo los acontecimientos adquirieron dimensión internacional cuando unos 100.000 refugiados se ingresaron en el vecino Chad, perseguidos por milicianos yanyauid que se enfrentaron con el ejército de Chad en la frontera. A mediados de 2004 cuando la escalada del conflicto se volvió tan grave como para ignorarlo, la Unión Africana dispuso de una misión de monitoreo en Darfur (Lucci, 2012). Fue entonces cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decidió tomar cartas en el asunto.

6.3 LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS

La primera visita oficial de las Naciones Unidas a la zona en conflicto fue realizada por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en abril de 2004. Según el informe remitido al entonces Secretario General Annan se establece que las consecuencias humanitarias de la situación existente en Darfur son graves. Se estima, que para el momento, más de 1 millón de personas han sido desplazadas internamente en la región de Darfur, además de otras 22.500 que se encuentran en Chad –información que a su vez aporta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. El ACNUR basaba sus operaciones en una cifra de 110.000 refugiados y se preveía el empeoramiento de la situación a corto plazo (Ramcharan, 2005).

El informe a su vez constata que reina el terror en Darfur. La misión comprobó la existencia de un cuadro constante de acusaciones según las cuales las fuerzas del Gobierno y las de las milicias realizaban ataques indiscriminados contra civiles: violaciones y otras formas graves de agresión sexual, destrucción de bienes y saqueos, desplazamientos forzados, desapariciones y actos de persecución y discriminación.

Mientras la visita estaba teniendo curso, ese mismo abril de 2004 se alcanzó un alto el fuego sobre Darfur. Sin embargo dos meses después de este hecho Amnistía Internacional denunciaba que el acuerdo de alto el fuego alcanzado el 8 de abril entre el gobierno sudanés, el Movimiento / Ejército de Liberación Popular de Sudán y el Movimiento Justicia e Igualdad no había modificado la terrible situación diaria de los civiles de Darfur y de los refugiados del este de Chad, aun cuando la Unión Africana envió un contingente de 7.000 soldados, encargados de mantener una frágil paz y dar protección a los desplazados (Amnisty, 2003).

Durante los meses de mayo y junio de 2004, ante la presión del gobierno norteamericano y la Organización de las Naciones Unidas, el gobierno Sudanés acepta facilitar el acceso de la ayuda humanitaria y la entrada de grupos de voluntarios. Pero en sus inspecciones a los campos de refugiados, los oficiales de la ONU atestiguaban intimidación, robo y abusos a las personas. Jan Pronk, Representante Especial del Secretario General en Sudán declaró: “Las pláticas que tuvieron lugar en el dos mil cuatro se quedaron en eso. Su efecto fue más bien falso pues los acuerdos fueron firmados sólo para ser violados al día siguiente.” (Rangarajan, 2007)

La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó seriamente poner fin a la crisis, pero los recursos limitados, tanto económicos como humanos (comenzaron enviando 300 soldados) fueron incapaces de frenarla (Alaminos, 2008). La Unión Africana buscó mostrar que poseía la capacidad para gestionar crisis que surgían en su propio territorio, mas la falta de transporte adecuado, de una idea de logística que guie la operación, así como la falta de comando y de control, no lograron controlar los abusos. Como afirma Donald Steinberg, a pesar de sus mejores intenciones, las fuerzas de la unión simplemente tuvieron un asiento en primera fila para observar esta crisis (Steingberg, 2008).

Para ser justos con la Unión Africana, el verdadero problema era el gobierno. A pesar del Acuerdo de Paz firmado y de los progresos conseguidos por Khartoum en ciertas áreas como el desarrollo de policías adicionales o la ayuda humanitaria, el gobierno había fallado en cumplir sus compromisos: no era capaz de detener los ataques militares contra civiles ni para tenía el convencimiento o la voluntad para llevar ante la justicia a los líderes responsables de aquella situación. En buena parte porque eran ellos mismos los causantes.

A este problema de fondo puede sumársele la mala gestión que realizó el Consejo de Seguridad que a pesar de las resoluciones aprobadas no logró reencaminar al gobierno de Sudán. Ni los bloqueos aéreos, ni la amenaza de sanciones económicas, ni los bloqueos de armas, ni las nuevas tareas asignadas a la UNMIS (ONU, 2004) (Misión de Avanzada de Naciones Unidas en Sudán, por sus siglas en inglés)- creada originalmente para solucionar la guerra civil en Sudán del Sur- bastaron para detener las matanzas. Por el contrario, permitió que la situación se prolongase cuando era evidente –dos años después de iniciado el conflicto- que no había voluntad de acabar con las fuerzas paramilitares/militares yanyauid.

A pesar del deterioro en que se hallaba la situación, en diciembre de 2005 se logró dar un paso importante: así se llegaron a las conferencias de paz entre el gobierno y los rebeldes en Abuja. Estas conversaciones culminaron con la firma del Acuerdo de Paz de Darfur en Abuja el 5 de mayo de 2006 tras varios meses de negociaciones. El Acuerdo abrió una ventana de esperanza de que pudiera ponerse fin al sufrimiento que padecía Darfur desde hacía tres años, pese a que los firmantes eran el Gobierno del Sudán y solo uno de los grupos rebeldes de Darfur; la facción Movimiento/Ejército de Liberación del Sudán (SLM/A), liderada por Minni Minawi.

Sin embargo, muy pronto se evidenció que existían graves problemas entre otros grupos rebeldes en Darfur. Los problemas habían traspasado incluso la frontera y cada vez más disturbios se registraban en el este de Chad, llevando al deterioro de las relaciones entre Sudán y Chad (O'Neil, 2006).

A principios de 2006, era evidente que la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS), desplegada originalmente para vigilar el cumplimiento por las partes del acuerdo de cesación del fuego por razones humanitarias había encontrado un punto de saturación. Pese a sus esfuerzos a menudo valerosos, la Misión carecía de fondos y recursos suficientes. Para las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general, estaba claro que hacía falta una operación multidimensional de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. La firma del Acuerdo de paz de Darfur imprimió impulso a la planificación minuciosa de la transición a una misión de las Naciones Unidas que ya estaba en marcha en el cuartel general de la UNMIS en Khartoum y en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Sin embargo el Presidente Omar al-Bashir y su gobierno rechazaron rápidamente la idea de una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas que sustituyera a la de la Unión Africana y que el Consejo de Seguridad recomendaba en su resolución 1663 del 24 de marzo de 2006 (ONU, 2006). El Gobierno del Sudán, alegó amenazas a su soberanía por parte

de Occidente y movilizó la sensibilidad del público contra la fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La situación recrudeció en la segunda mitad de 2006. El Estado seguía firme en su posición de evitar injerencias de las Naciones Unidas en su territorio lo que alentó la violencia en toda la región, especialmente contra los trabajadores humanitarios. La obstrucción a su labor se intensificó, así también como el bandolerismo que era ya incontrolable. Las milicias seguían atacando a civiles y el número de casos de violencia sexual contra mujeres y niñas seguía aumentando. A finales del año, el número de necesitados de asistencia humanitaria había aumentado a unos 4 millones, mientras que más de 400 trabajadores humanitarios se vieron obligados a reubicarse por razones de seguridad.

Los hechos tomaron tales dimensiones que el Consejo de Seguridad pasó una nueva resolución: la 1706. El 31 de agosto de 2006, el Consejo, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, decidió autorizar a la Misión de la ONU en Sudán (UNMIS) a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para —proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas, el personal de asistencia humanitaria y el personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculicen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física (ONU, 2006). Esta es la primera vez en que se alude a la responsabilidad de proteger para un caso concreto (Garretón, 2015).

6.4 RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

El Acuerdo de Paz de Darfur, firmado en mayo de 2006 entre el gobierno de Sudán y una facción del Frente de Liberación de Sudán no tuvo repercusiones para frenar la violencia, especialmente porque las milicias rebeldes más importantes no se adhirieron al mismo. Fue por ello que en agosto de ese año el Consejo de Seguridad pasó la resolución 1706, a pedido de Estados Unidos y Gran Bretaña. Por ella se autorizó el despliegue de una fuerza conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas con 17.300 soldados y 3.300 policías que reemplazaron las escasas tropas que hasta ahora se habían desenvuelto en el seno de UNAMID. Así se concretó el primer llamado oficial, que se hace referencia a los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre de 2005, a la Responsabilidad de Proteger.

Realizando un análisis de la situación puede concluirse que la resolución tuvo más falencias que aciertos. Por un lado, y si se es estricto en el seguimiento de los lineamientos generales establecidos en la doctrina, el documento no define cuál de los cuatro crímenes estipulados como disparador para actuar se está llevando a cabo. Estados Unidos denunció públicamente en varias ocasiones que lo que acontecía con la población en Darfur era un claro caso de genocidio, sin embargo ni Rusia ni China hubiesen aceptado respaldar una moción semejante. De hecho, la República Popular China fue enfática en insistir en el consentimiento del gobierno de Sudán a la resolución o ejercería su poder de veto. La resolución tampoco se decantó por ninguno de los restantes crímenes.

Por otra parte la comunidad internacional y parte de los miembros del Consejo de Seguridad responsabilizaron al gobierno de Sudán por las atrocidades cometidas en la región de Darfur contra un sector de la población, mientras que otro grupo de miembros exigió el respaldo del gobierno de Khartoum. La Responsabilidad de Proteger es una responsabilidad primigenia del Estado en cuestión, sin embargo en este caso no queda en claro si la activación de la doctrina se debió a la incapacidad del gobierno central sudanés de contener la crisis o si fue este mismo el victimario de la situación.

Es cierto que la Responsabilidad de Proteger era aún una materia muy reciente y poco explorada por lo que puede entenderse que algunos países del Consejo se manejaran todavía con una lógica que pertenece más al paradigma de las intervenciones humanitarias. De hecho las presiones para actuar y los fuegos cruzados de opiniones se vieron claros en una cerrada votación en la cual China, Rusia y Qatar debieron de abstenerse para permitir que la resolución avanzara, debido especialmente a que tampoco podían negarse rotundamente a ejercer un principio que poco antes ellos mismos habían habilitado, pero con el cual no terminaban de acordar.

6.4.1 ELEMENTOS

6.4.1.1 ACTORES PRINCIPALES

-Secretariado General:

Kofi Anan (1997-2006)

Ban Ki-moon (2007-2016)

-Consejo de Seguridad:

Países con asiento permanente: China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Rusia.

Países que ocuparon los asientos rotativos (2006-2010): Ghana, República del Congo, Tanzania, Sudáfrica, Qatar, Japón, Indonesia, Perú, Costa Rica, Argentina, Panamá, Dinamarca, Bélgica, Grecia, Italia, Eslovaquia, Burkina Faso, Libia, Uganda, Vietnam, México, Turquía, Austria, Croacia, Uganda.

-UNAMIS: Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Sudán creada por la resolución 1547 del 11 de Junio de 2004. La UNAMIS recibió el mandato de facilitar los contactos entre las partes afectadas (Sudán y el ahora Sudán del Sur) y de organizar una operación de las Naciones Unidas de apoyo a la paz. En el mismo año y como respuesta a una crisis cada vez más convulsa en Darfur, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1556 del 30 de julio de 2004, asignó nuevos cometidos a la UNAMIS, relacionados con la situación en esa región.

El Representante Especial y la UNAMIS se comprometieron firmemente con la causa de Darfur, en particular con el apoyo a la Unión Africana y a la misión que desarrollaba en el Sudán, mediante su participación en las conversaciones de paz de Abuja y el establecimiento de una célula de asistencia de las Naciones Unidas en Addis Abeba, que apoyó el despliegue y la gestión de la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS).

-UNAMID: Operación de Mantenimiento de Paz híbrida establecida por la Resolución 1769 (ONU, 2007) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La misma fue establecida con fuerzas de Naciones Unidas y de la Unión Africana con el mandato de hacer cumplir los Acuerdos de Paz de Darfur (Abuja, 2006). La composición de las fuerzas y sus jefes fueron plenamente africanas, hecho que sucedió por primera vez en la historia.

-Sudán: Omar Hasán Ahmad al Bashir- Presidente 1989 – actualidad.

6.4.1.2 EL OBJETO DE UNAMID

Las Naciones Unidas y la comunidad internacional canalizaron a través de UNAMID la responsabilidad de darle seguimiento a la situación en Darfur. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 1769, autorizó a la UNAMID a tomar todas las medidas necesarias, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida en que considere que tiene capacidad para ello, con el fin de:

- i. Proteger a su personal, recintos, instalaciones y equipo, y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su propio personal y de los trabajadores humanitarios;

ii. Dar apoyo a la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur, impedir que los ataques armados obstaculicen su aplicación y proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno del Sudán.

El mandato de la organización fue claramente catalogado en el establecimiento de la paz o *peace building*, ya que al momento de la creación de la misma las conversaciones de paz eran aún incipientes. Fue por ello que el Consejo también decidió que el mandato de la UNAMID retomara los objetivos especificados en los párrafos 54 y 55 del informe del Secretario General y el Presidente de la Comisión de la Unión Africana (S/2007/307/Rev.1) del 5 de junio de 2007:

i. Contribuir al restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria y facilitar el acceso humanitario pleno en todo el territorio de Darfur;

ii. Contribuir a la protección de la población civil amenazada de violencia física y prevenir los ataques contra civiles, en la medida de su capacidad y en sus zonas de despliegue, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán;

iii. Vigilar, observar el cumplimiento y verificar la aplicación de los diversos acuerdos de cesación del fuego firmados desde 2004, así como prestar asistencia para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y otros acuerdos que se concierten con posterioridad;

iv. Prestar asistencia al proceso político para garantizar que tenga un carácter inclusivo y apoyar la mediación conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en sus esfuerzos por ampliar y reforzar el compromiso con el proceso de paz;

v. Contribuir a crear un entorno seguro para la reconstrucción y el desarrollo económicos, así como para el regreso sostenible de los desplazados internos y los refugiados a sus hogares;

vi. Contribuir al fomento del respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Darfur;

vii. Prestar asistencia a la promoción del estado de derecho en Darfur, entre otras cosas mediante el apoyo al fortalecimiento de un poder judicial independiente y del sistema

penitenciario, y al desarrollo y la consolidación del ordenamiento jurídico en consulta con las autoridades competentes;

viii. Vigilar la situación de seguridad en las fronteras del Sudán con el Chad y la República Centroafricana e informar al respecto. (ONU, 2007)

6.4.1.3 LA ACCIÓN

El accionar de Naciones Unidas a través de la Responsabilidad de Proteger puede ser escalonado en los tres momentos que establece la doctrina:

6.4.1.3.1 RESPONSABILIDAD DE PREVENIR

Si bien sobre este tema ya se ha hecho mención en páginas anteriores²⁵, aquí solo abordaremos las principales conclusiones sobre el accionar en lo que a las alertas tempranas refieren.

Debemos recordar que el caso de Darfur surge antes de la aprobación del Documento Final de la Cumbre de 2005, por lo que podemos entender que en este caso particular, a pesar de la existencia de los llamados de atención sobre el deterioro de la situación en Darfur, no se haya actuado preventivamente según lo establece la doctrina.

Sin embargo, es importante destacar el papel del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Louise Arbour, quien a principios de 2004 pidió permiso a Chad y Sudán para visitar los campos de refugiados que ya existían en ambos países. El involucramiento de la Comisionado Arbour fue fundamental para el conflicto en Darfur tuviera visibilidad y avanzara en la Agenda de reuniones del Consejo de Seguridad.

6.4.1.3.2 RESPONSABILIDAD DE REACCIONAR

A pesar de que la primera invocación a la Responsabilidad de Proteger se realizó en el año 2006, no fue hasta 2007 que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobó la Resolución 1769, en la cual se establece la UNAMID, una fuerza mixta de la Unión Africana y la ONU con más de 26000 miembros, comisionada de mantener la paz en Darfur.

Para lograr los amplios objetivos que le fueron confiados, la operación tiene encomendadas las siguientes tareas:

²⁵ Ver página 50, apartado "El accionar de Naciones Unidas"

-Apoyo al proceso de paz y buenos oficios: apoyar la labor de mediación de los Enviados Especiales de la Unión Africana y las Naciones Unidas; apoyar y vigilar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y otros acuerdos posteriores, entre otros;

-Seguridad: Promover el restablecimiento de la confianza, impedir la violencia y ayudar a vigilar y verificar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Paz de Darfur relativas al redespiegue y la separación, entre otras cosas mediante la contribución activa a la seguridad y el patrullaje de las zonas de redespiegue y de separación, la vigilancia de la retirada de las armas de largo alcance y el despliegue de la policía híbrida, incluidas las unidades de policía constituidas, en las zonas en que se concentran los desplazados internos, en la zona desmilitarizada y la zona de separación, en las principales rutas de migración y en otras zonas decisivas, según lo establecido en el Acuerdo de Paz de Darfur; vigilar, verificar y promover la labor de desarme de las milicias yanyaweed; prestar asistencia al establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración estipulado en el Acuerdo de Paz de Darfur; contribuir a la creación de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria y facilitar el regreso voluntario y sostenible de los refugiados y los desplazados internos a sus hogares; entre otras;

-Estado de derecho, gobernanza y derechos humanos: contribuir a la creación de un entorno propicio para el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, donde esté garantizada la protección eficaz para todos; apoyar a las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur en las labores de reestructuración y creación de capacidad de la fuerza de policía en Darfur, entre otras cosas mediante actividades de supervisión, capacitación, instrucción, asignación y patrullas conjuntas; prestar asistencia en el fomento del estado de derecho, entre otras cosas mediante la creación de instituciones, y el fortalecimiento de las capacidades locales para luchar contra la impunidad; entre otros;

-Asistencia humanitaria: Facilitar la prestación eficaz de asistencia humanitaria y el acceso pleno a las personas necesitadas.

Como se puede deducir de lo antes expuesto, la UNAMID se estableció bajo los parámetros de una Operación de Mantenimiento de la Paz, por lo que se puede inferir que el Consejo de Seguridad, en materia de Responsabilidad de Reaccionar, continuó rigiéndose bajo una institución que le es familiar y que se utilizó en numerosos casos en el pasado.

Es interesante considerar que aun cuando la figura en la que se encasilló a la Operación de Mantenimiento de Paz es la de *peacekeeping* – la UNAMID tiene como claro mandato hacer

cumplir los Acuerdos de Abuja de 2006- debería haber sido considerada como un Establecimiento de la Paz o *peace enforcement*. Y es que los violentos crímenes continuaron sucediéndose luego de los Acuerdos de Abuja e incluso la violencia en algunos sectores recrudesció. Esto se debió en buena parte a que las conversaciones no habían sido respaldadas, ni siquiera negociadas, por la totalidad de las partes en disputa y por tanto no eran respetadas. La paz aún no existía, debía crearse.

Los Acuerdos tampoco fueron respetados por las milicias yanyaweed ni por el mismísimo gobierno, quien además le sonsacó al Consejo de Seguridad unas muy reprochables condiciones de desembarco en Sudán. Sería entonces el gobierno de Bashir quien dictase los términos en que los cascos azules desembarcarían en el país. No cabe duda de que las condiciones impuestas eran tan irreales como para dejar a la UNAMID sin posibilidad de éxito. Luego de quitarle a UNAMID la capacidad de acción, Bashir demoró todo lo que pudo el arribo de la operación de mantenimiento de la paz al no asignar las bases en las que se debía operar, dejando varados los equipamientos en los puertos, no proporcionando visas al personal responsable de llevar adelante la operación e imponiendo restricciones al movimiento de las tropas que carecían de verdaderos motivos (Tinsley, 2009).

Los riesgos y desafíos a los que se enfrentaba la nueva misión eran evidentes desde el principio. El por entonces Secretario General Adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz Jean- Marie Guéhenno los explicó en detalle a principios de enero de 2008, cuando señaló al Consejo de Seguridad que la convergencia de tres factores ponía a la UNAMID en la situación más arriesgada a la que se ha enfrentado una misión desde los contratiempos sufridos por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la década de 1990: El conflicto que seguía desarrollándose en la zona, la ausencia de una señal de las partes que mostrará que querían una operación de mantenimiento de la paz robusta, y la «trágica» carencia de los recursos más esenciales por parte de la propia UNAMID.

Fue así que el accionar de las Naciones Unidas se vio seriamente condicionado, dificultando la capacidad de UNAMID de desempeñar su mandato de manera eficaz. La falta de colaboración del gobierno de Khartoum; el apoyo político y los intereses de las potencias en Sudán que colaboró a la aceptación de términos ilógicos por parte del Consejo de Seguridad obstaculizaron los intentos de avanzar en el proceso de paz. En general la implicación de las organizaciones regionales en temas securitarios (Berman, 2002) tiene importantes ventajas, entre las que se encuentra un mejor conocimiento del contexto y, por lo tanto, de las raíces de los conflictos. Sin embargo la inexperiencia de las milicias africanas en este tipo de misiones y

el escaso armamento brindado por la comunidad internacional para la defensa mínima de quienes cumplían cargos oficiales ató de pies y manos a UNAMID.

A finales de 2009, había pocas señales de que el sufrimiento de Darfur estuviera de alguna manera cercano a su fin. Repetidas oleadas de atentados y enfrentamientos, la mayor fragmentación de los movimientos rebeldes, y la ausencia general de voluntad política entre las distintas partes no contribuyeron a los intentos de buscar una solución negociada al conflicto (ONU, 2009).

6.4.1.3.3 RESPONSABILIDAD DE RECONSTRUIR

Aun cuando este trabajo no abarca más allá del año 2010, es importante notar los avances en la reconstrucción que se fomentaron desde el mismo comienzo del conflicto. Las Naciones Unidas, a través del Proyecto Impacto Rápido, ha contribuido substancialmente a construir y/o rehabilitar infraestructura vital tal como escuelas, clínicas, centro de niños, salas de partos y HIV/ ETS centros de testeos. A través del proyecto se pudo construir centros de niños, rehabilitar la sección de mujeres en la prisión de Nyala y proveerla con una sala de partos que ayudó a salvar la vida de muchas mujeres y sus hijos. También se construyó una escuela en prisión para avanzar en la escolarización de las reclusas (Abdulbari, 2005).

Mas la reconstrucción no solo se trata de infraestructura, sino también de la formación de humana y profesional para poder estabilizar la situación social, económica y política. A nivel profesional, por ejemplo, el personal sudanés se alimentó de la experiencia de los miembros de las distintas organizaciones internacionales, la mayoría de ellos con una larga carrera prestando asistencia en diferentes países alrededor del mundo. Cuando la misión deje Sudán definitivamente la experiencia adquirida tendrá un impacto positivo en las instituciones darfuríes (Abdulbari, 2005). La construcción de un Estado de Derecho dependerá en buena parte de que los habitantes de la zona puedan encontrar nuevas formas de diálogo y negociación para reparar –o mejor dicho construir- los lazos de solidaridad necesarios en toda sociedad.

También debemos hacer énfasis en las ayudas en materia económica. No se habla puntualmente de los aportes que pueden hacer las instituciones financieras internacionales sino la ayuda para crear circuitos de comercio que permitan a los habitantes de Darfur restablecer los circuitos comerciales que ha sido destruido por la guerra. Los especialistas en economía son capaces de identificar las necesidades y los recursos de la zona y rápidamente construir un plan para que la población no sufra de falta de alimentos o productos básicos y

que una vez que la misión ya no se encuentre, los locales puedan continuar desarrollando sus capacidades y sostener el comercio y el nivel de vida.

Para concluir es importante hacer notar que, según la experiencia darfurí, la responsabilidad de reconstruir que comienza junto con la de actuar tiene un impacto positivo. Ya en 2010 muchos de las modificaciones que habían sido inculcadas por las Naciones Unidas y por otras organizaciones internacionales presentes, mostrabas importantes cambios en la región en los tres aspectos más importantes de la reconstrucción: infraestructura, Estado de Derecho y situación económica. Es de esperar que cuando UNAMID finalmente se retire pueda dejar una región en condiciones para continuar sosteniéndose por sí misma, sin depender de la ayuda externa, más fuerte institucionalmente y más unida socialmente.

6.4.1.4 LA FINALIDAD DE UNAMID

La finalidad de UNAMID no es la imposición de la paz, sino colaborar en la finalización del conflicto. Como Operación de Mantenimiento de la Paz su mandato incluye la protección de civiles, la facilitación de ayuda humanitaria y la colaboración en el proceso político de paz ya iniciado, es decir, que se mantenga la paz acordada por las partes entre ellas. Esto implica el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz (Llop Meseguer & Llosa Pazos, 2013).

6.5 CONCLUSIONES

El caso darfurí fue la primera vez en que se abordó una situación por intermedio de la Responsabilidad de Proteger y por ende el llamado a interceder puede haberse juzgado de manera equívoca. La falta de encuadramiento por parte del Consejo de Seguridad en uno de los crímenes prefijados; el uso de estructuras utilizadas previamente para afrontar este tipo de conflictos; la apelación a una organización regional con escasa o nula experiencia pueden enumerarse dentro de los errores cometidos. Sin embargo este caso representa la voluntad de actuar y de regirse por las nuevas reglas de juego, reglas que ahora existen.

La creación de UNAMID puede juzgarse tardía, mas el clima interno de un Estado dividido en dos grandes conflictos- con presencia de tropas de Naciones Unidas ya en el país-, demoró las autorizaciones necesarias. Y no solo eso, sino que además impuso condiciones irrisorias al desembarco de más cascos azules en su territorio. Lo peor, se debe argüir, que esos condicionamientos fueron aceptados en pos de obtener el acuerdo de un régimen dictatorial que llevaba más de quince años en el poder y que era evidente no quería más injerencias en sus asuntos internos.

El gobierno de Omar al-Bashir no solo restó importancia al conflicto acusándolo de ser causado por viejas reyertas tribales; despreciando las cifras de muertos y refugiados dadas por las organizaciones internacionales, sino que su parte activa en los enfrentamientos- de mano de su brazo armado: los yanyaweed- fue clave en el desarrollo del conflicto. Este tipo de comportamiento llevó a que la Corte Penal Internacional acusara al presidente, a título personal, como perpetrador de genocidio y actos contra la humanidad (Tisdall, 2011).

No debe entonces extrañarnos que UNAMID, al estar atada a los permisos del gobierno central sudanés, tuviera pocas posibilidades de éxito. Muchos expertos, a pesar de las esperanzas puestas en la primera aparición de la Responsabilidad de Proteger, anticiparon que las Naciones Unidas con los pocos recursos que tenía disponible, no iba a ser capaz de proveer adecuada seguridad a los habitantes de la zona (Abdulbari, 2005). Sin embargo, a pesar de la magnitud de los retos, la UNAMID cosechó varios éxitos: fomentó el diálogo entre las autoridades locales sudanesas y los desplazados internos; organizó patrullajes de seguridad durante las veinticuatro horas del día en los campamentos de desplazados; contribuyó en la reducción del nivel de violencia y del número de víctimas de ella.

Darfur, sin lugar a dudas, es un caso en progreso que debe continuar siendo estudiado para que los aciertos y errores sirvan de lecciones a otras situaciones en curso o por sucederse.

7 REFLEXIONES FINALES

De lo expuesto a lo largo de este trabajo se puede observar que el cambio de las Intervenciones Humanitarias a la Responsabilidad de Proteger presenta más continuidad que disrupciones, tanto desde lo teórico como desde la práctica. Este sentido de prolongación se debe especialmente a que la CIISE, de quien Naciones Unidas retoma los principales lineamientos de la Responsabilidad de Proteger, estudió larga y pormenorizadamente a las Intervenciones Humanitarias, retomó las mejores cualidades de ésta y le añadió los elementos que consideró alejarían las principales críticas que se le hacían. A su vez, el mantenimiento de estructuras de acción que realizó Naciones Unidas para trabajar los casos de Responsabilidad de Proteger refuerza este sentimiento de persistencia.

Desde el aspecto práctico se puede afirmar que lo que prima son las continuidades. La Carta de San Francisco, sin modificaciones en lo que respecta al accionar del Consejo de Seguridad desde 1945, solo contempla actuar ante casos de quebrantamiento de la paz y seguridad internacional, esto quiere decir bajo el capítulo VII. Por ende los países con asiento permanente en el organismo –que además poseen poder de veto- siguen siendo determinantes a la hora de decidir sobre las crisis humanitarias en curso y cómo abordarlas. Además, la codificación parcial que realizó Naciones Unidas en el Documento Final de la Cumbre de 2005 no contribuye a poder reencauzar actitudes que muchas veces recaen más sobre los objetivos propios de estos Estados que sobre el bienestar de una población en sufrimiento.

Sin lugar a dudas el recurso a las Organizaciones de Mantenimiento de la Paz es el distintivo más explícito de la prolongación de un paradigma a otro. Naciones Unidas posee pocos recursos de acción explícitos y es por ello que recurre a esta figura –además de la vasta experiencia que ha cosechado con las mismas. Si bien la Responsabilidad de Proteger supone que las OMP se adapten a nuevas formas de trabajo, la flexibilidad interna de las organizaciones permite que estos ajustes se realicen de manera simple y sencilla. Las OMP han demostrado que siguen siendo una herramienta útil para abordar las crisis humanitarias y es por ello que se cree que seguirán siendo la figura central cuando se aplique uno u otro paradigma.

Al afirmar que ambos paradigmas convivirán, aún por largo tiempo, nos referimos especialmente a una cuestión terminológica más que práctica. El sentido restrictivo con el que la doctrina de la Responsabilidad de Proteger fue incorporada a Naciones Unidas supuso una

delimitación de este accionar, del que podemos extraer aspectos positivos y negativos. Por un lado que la Responsabilidad de Proteger se enfoque en los cuatro principales crímenes contra los Derechos Humanos le ha conferido un marco de actuación explícito, dejando de lado las vaguedades conceptuales tales como “crímenes horribles”, “masacres”, “peores atrocidades”, etc. con los que se solía referir a las causas habilitantes de las intervenciones. Sin embargo, por otro lado, también ha limitado su rango de acción dejando a un lado los casos de crisis que no se encuadren bajo uno de estos cuatro crímenes. La realidad nos demuestra que no siempre se dan las circunstancias y condiciones que permitirían poner en marcha, en todas sus dimensiones, la Responsabilidad de Proteger. El comportamiento del gobierno de Myanmar ante la crisis humanitaria desatada por causa del ciclón tropical Nargis en 2007 es un claro ejemplo de por qué las Intervenciones Humanitarias aún siguen aplicándose.

En el aspecto teórico es quizás en donde se manifiestan más discrepancias. Realmente la conceptualización de la Responsabilidad de Proteger representa un salto adelante, especialmente aquella que fue hecha por la CIISE. La Comisión logró reunir en un mismo documento las muy diferentes opiniones de expertos en la materia, arribando a una instancia en la cual lograba saldar muchas de las lagunas jurídicas que duramente se le criticaba a la Intervención Humanitaria. Empero, los expertos no son Estados celosos de su soberanía y temerosos de una posible injerencia en sus asuntos internos.

En este sentido –y en consonancia con lo antes expuesto– la conceptualización aceptada por Naciones Unidas se realizó de forma considerablemente reducida, es decir, sin una prerrogativa especial del uso de la fuerza, sin un concepto nuevo de soberanía, y como concepto, no como norma. Este recorte afectó sustancialmente la parte progresista de la Responsabilidad de Proteger y, en cambio, la encauzó dentro de los supuestos de la Carta y del Derecho Internacional, implicando su ajuste a las normas de *ius cogens* de prohibición del uso de la fuerza y otras normas vigentes del Derecho Internacional.

Podríamos afirmar que esta conceptualización es el resultado del compromiso de los Estados, cuya aceptación unánime es uno de los logros más grandes y menos esperados, en términos de relaciones internacionales, de más de un siglo. Pero esta prudencia en pos del compromiso afectó el verdadero alcance que podría haber tenido como norma. Una de las debilidades más notorias de la Responsabilidad de Proteger es que no está contenida en ningún instrumento jurídico vinculante como podría serlo un Tratado. Solo nos queda aguardar que sea la práctica de los Estados, así como el comportamiento de Naciones Unidas a través de sus resoluciones, que consoliden a la doctrina como norma consuetudinaria del Derecho Internacional Público.

Quizás la reiterada práctica podrá llevar finalmente a que la Responsabilidad de Proteger sea incorporada como una norma inevitable y que goce de aspectos jurídicos que hoy le han sido negados.

La pregunta sería: en base a la práctica internacional y a la no normativización de la Responsabilidad de Proteger, ¿priman aún las Intervenciones Humanitarias en la gestión de los conflictos? Este es sin dudas un punto interesante. Hoy no podríamos afirmar que prime uno sobre otro. Las Intervenciones Humanitarias, desde un punto de trabajo sensiblemente atenuado en sus aspectos definitorios –como el uso de la fuerza y el no respeto al principio de no injerencia- se siguen aplicando en los casos en que la doctrina de la Responsabilidad de Proteger no está habilitada para actuar. Hoy ambos paradigmas conviven, trabajando los casos de crisis humanitarias de manera muy similar. Esto, ciertamente, supone un avance.

Los casos de Haití y Darfur son sumamente ilustrativos al respecto: la MINUSTAH y la UNAMID han trabajado de manera semejante. Aun cuando los problemas que desataron las OMP son fundamentalmente distintas, el Consejo de Seguridad se aseguró de aplicar lineamientos que pueden ser leídos desde una misma perspectiva. De hecho, la incorporación desde etapas tempranas del funcionamiento de MINUSTAH y UNAMID de instancias de reconstrucción material y social de las zonas sobre las que han actuado, es una de las cualidades sobre las que se debe poner atención. Los excelentes resultados obtenidos en breves períodos de tiempo, aun cuando MINUSTAH -como caso de Intervención Humanitaria no suponía a priori de elementos de reconstrucción- son un aporte sumamente positivo y un avance que no debe dejar de ejecutarse en otros casos.

Cuando las Intervenciones Humanitarias eran la regla la reconstrucción era realizada por organismos diferentes a Naciones Unidas, especialmente a través de la ayuda financiera, lo que era severamente criticado. EL FMI o el Banco Mundial les prestaban dinero a países empobrecidos que invertían en empresas extranjeras que se beneficiaban de millonarios contratos, creando un círculo vicioso de endeudamiento.

Mas no únicamente es valorable el involucramiento de los contingentes de Naciones Unidas en la reconstrucción material, sino especialmente en el acento puestos a la creación de vínculos sociales que permitan la recomposición de una sociedad que, en la mayoría de los casos ha perdido el sentido de solidaridad y pertenencia a una comunidad. La combinación de una actuación efectiva para detener los problemas inmediatos y el trabajo anticipado sobre los

planes a mediano y largo plazo han demostrado ser más adecuados para abordar las crisis humanitarias, primordialmente en lo que respecta a la re vinculación social.

Un punto crítico que es necesario desarrollar es el tema de las alertas tempranas. Los llamados de atención sobre potenciales casos de crisis humanitarias existen y han existido siempre, el problema es el interés que despierta en la comunidad internacional. Parecería que el involucramiento de los organismos es mucho más lento que lo que sugieren los comités observadores de zonas en riesgo, a menos que un sacudón emocional suceda a través de la prensa, pero en ese caso también se estaría llegando tarde.

El desarrollo de un sistema coherente y eficaz de alerta temprana requiere desarrollar las normas vigentes del derecho internacional y reforzarlas estableciendo mecanismos neutrales de aplicación y/o implementación a fin de que sean debidamente cumplidas. Entre ellas están: la no intervención, la prohibición del uso de la fuerza, el crimen de agresión, la responsabilidad internacional, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y por último el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Todas ellas tienen la función vital de asegurar la paz internacional pues son fruto del consenso y compromiso de los Estados, y han sido creadas y desarrolladas dentro del Derecho Internacional vigente.

La mayoría de las veces los recursos diplomáticos de acercamiento y mediación son escasos o inexistentes, aun cuando estos son la diferencia entre la vida y la muerte de cientos de personas. Detener casos de crisis humanitarias a tiempo debería ocupar el tope de la Agenda. Es en el campo de la prevención donde la ONU tiene mejores perspectivas de éxito y puede desarrollar todo su potencial en aras de la paz.

Ciertamente las crisis humanitarias siguen sucediéndose y suscitan, cada vez, desconciertos. La emergencia de la Responsabilidad supone un paso adelante en la clarificación de las formas y los métodos de actuación, empero es necesario que la comunidad internacional reunida en Asamblea en Naciones Unidas continúe dándole tratamiento a estas cuestiones y avance en las definiciones.

El cauce natural de proceso en Naciones Unidas suele ser lento, aun cuando los tiempos de las crisis son otros. A casi dos décadas de la concepción de la Responsabilidad de Proteger es necesario volver a poner el tema sobre la mesa. Al mundo le dolió Rwanda, pero la inacción permitió Darfur. Cuando se jura nunca más, debe ser nunca más.

8 BIBLIOGRAFÍA

- ABC, 1991. Los rebeldes kurdos, acorralados. piden ayuda a Turquía y a la ONU. 1 4, p. 33.
- Abdulbari, N., 2005. UNAMID: Some aspects of success and failure. *Sudan Tribune*, 16 Octubre.
- Abuja, 2006. *Acuerdo de Paz de Darfur*. s.l.:s.n.
- Acosta-López, J. I. & Duque-Vallejo, A. M., 2008. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, ¿NORMA DE IUS COGENS?. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Enero-Junio. Issue 12.
- Adelman, H., 1992. Humanitarian intervention: the case of the Kurds. *International Journal of Refugee Law*, 4(1), pp. 4-38.
- Ajangiz Sánchez, R., 2003. Intervenciones humanitarias y opinión pública: de la exigencia al desencanto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Issue 60, pp. 23-42.
- Akman, W., 2002. Atrocidades contra la humanidad durante la guerra de liberación en Bangladesh: un caso de genocidio. *Journal of Genocide Reseach- N. 4*, pp. 543-559.
- Alaminos, M. Á., 2008. El conflicto de Darfur: un reto para la credibilidad de la Unión Africana. *UNISCI*, Issue 16.
- Amnesty, 2003. *Continúan la muerte y la devastación en Darfur*, Londres: s.n.
- Annan, K., 1999. *ANNUAL REPORT TO GENERAL ASSEMBLY*, New York: ONU.
- Annan, K., 2000. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*. New York: s.n.
- Annan, K., 2004. *Informe sobre la marcha de los trabajos de la Fuerza Multinacional Provisional en Haití*, s.l.: s.n.
- Annan, K., 2005. *Secretary-General's statement to the Security Council on Sudan*, s.l.: s.n.
- Añaños Meza, C., 2010. La "Responsabilidad de Proteger" en Naciones Unidas y la doctrina de la "Responsabilidad de Proteger". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, pp. 199-244.
- Arredondo, R., 2010. La responsabilidad de proteger: de la noción a la acción. *Pensamiento Propio*, pp. 185-208.
- Arredondo, R., 2014. La responsabilidad de proteger: la perspectiva latinoamericana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Issue 32, pp. 269-290.
- Asamblea General, O., 2005. *Resolución 60/1: Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, New York: Naciones Unidas.
- Augelli, E. & C. N. M., 1995. Lessons of Somalia for Future Multilateral Humanitarian Assistance Operations. *Global Governance*, 1(3), pp. 339-65..
- Azcona Pastor, J. M., Re, M. & Torregrosa Carmona, J. F., 2013. *Guerra y Paz. La Sociedad Internacional entre el Conflicto y la Cooperación..* Madrid: Dykinson.
- Aznarex, J. J., 2001. Golpe de Estado frustrado en Haití contra el presidente Aristide. *El país*, 18 Diciembre.

- Ban, K.-m., 2009. *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, s.l.: s.n.
- Baxter, J., 1999. Is the Un an alternative to "humanitarian imperialism"? *International Socialism*.
- Baxter, R., 1973. Humanitarian Intervention and the United Nations. En: Charlottesville: University Press of Virginia.
- Berman, E., 2002. African regional organizations peace operation: development and challenges. *African Security Review*, pp. 3-44.
- Bermejo García, R., 1992-3. Del principio de no-intervención al derecho/deber de injerencia?. *Tiempo de Paz*, pp. 29-53.
- Bermejo García, R. & López-Jacoiste Díaz, E., 2013. *De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias*. s.l.:Cuadernos de Estrategia, Nº 160.
- Bettati, M., 1991. un droit d'ingérence?. *Revue générale de droit international public*, pp. 639-670.
- Bettati, M., Hassner, P., Rufin, J. C. & Kouchner, B., 1991. Ingérence: ver un nouveant droit international?. *Le débat: histoire, politique, société.*, Issue 67, pp. 1-39.
- Bettatis, M., 1991. *Un Droit d'ingérence?*. Paris: Revue Générale de Droit International Public.
- Blackburn, R., 2002. Kosovo, la guerra de expansión de la OTAN. *New Left Review*.
- Brownlie, I., 1974. Humanitarian Intervention. En: *Law and Civil War in the Modern World*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 217-228.
- Buchanan, A., 2003. Reforming the international law of humanitarian intervention. En: *HUMANITARIAN INTERVENTION, Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 130-173.
- Buil-Merce, M., 2013. Las Naciones Unidas, la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger. *XL Semanal*.
- Bull, H., 1984. *Intervention in world politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Campoy Cervera, I., 2006. *Desafíos actuales a los Derechos Humanos: reflexiones sobre el derecho a la paz*. s.l.:Dykinson.
- Carrillo Salcedo, J. A., 1992. El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la Paz: Aspectos recientes. *Cursos de Derecho Internacional*, Issue 1, pp. 15-38.
- Chopra, J. & Weiss, T. G., 1992. *Sovereignty is no longer sacrosanct:codifying humanitarian intervention*. s.l.:Ethics & International Affairs.
- CIDH, 2004. *Informe sobre la situación de Haití*, s.l.: s.n.
- CINU, 2005. *CINU- Centro de Información de las Naciones Unidas México, Cuba y República Dominicana*. [En línea]
Available at: http://www.cinu.org.mx/especiales/2008/rwanda/rwanda_historia.html
[Último acceso: 31 Diciembre 2017].

- Clough, M., 2007. *Darfur: Whose Responsibility to Protect?*, s.l.: Human Rights Watch.
- Colletta, N. J., Kostner, M. & Wiederhofer, I., 1996. *The Transition from War to Peace in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: The World Bank..
- Comas, J., 2002. RACAK, LA MATANZA QUE DESENCADENÓ UNA GUERRA. *El País*, 5 Agosto.
- Conflictos, O. d., 2009. *Observatorio de Conflictos*. [En línea]
Available at: <http://observatorioconflictos.blogspot.com.ar/2009/02/somalia.html>
[Último acceso: 26 Septiembre 2017].
- Cózatl López, C. A., 2009. *Intervención humanitaria de Naciones Unidas: Los intereses económicos y geopolíticos sobre los derechos humanos*. Cholula(Puebla): UDLAP.
- CS, O., 1993. *Resolución 872 UNAMIR*, s.l.: s.n.
- Dallaire, G. R. A., 2002. *A good man in hell* [Entrevista] (12 Junio 2002).
- Dallaire, R., 1998. The end of innocence: Rwanda 1994. En: J. Moore, ed. *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. s.l.:Rowman and Littlefield.
- Danticat, E., 2015. The Long Legacy of Occupation in Haiti. *The Newyorker*, 28 Julio.
- Deen, T., 2000. Derechos Humanos: Debate en la ONU sobre intervención humanitaria. *INTER PRESS SERVICE*, 10 Marzo.
- Del Arenal, C., 1990. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. tercera edición ed. Madrid: Tecnos.
- Deng, F. y. o., 1996. *Sovereignty and Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Dominguez Cardona, D. G., 2015. *Actores y Procesos en el uso del Principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P) en conflictos armados*. Ciudad de México: s.n.
- Ehret, P., 2013. *¿Un peligroso precedente? La intervención de Naciones Unidas en el Congo*. [En línea]
Available at:
https://www.academia.edu/6296138/Un_peligroso_precedente_Intervención_de_las_Naciones_Unidas_en_el_Congo_1960_-_1964
[Último acceso: 19 Agosto 2017].
- Encore+, s.f. *In the Crossfire: Louise Arbour & The Battle for Human Rights – Feature, Documentary*, s.l.: s.n.
- EPE, 2014. *El coste de la inacción: intervenciones humanitarias*, s.l.: s.n.
- Escudero Espinosa, J. F., 2002. *Aproximación histórica a la noción de Intervención Humanitaria en el Derecho Internacional*. León: Universidad de León.
- Escudero Espinosa, J. F., 2002. *Cuestiones entorno a la Intervención Humanitaria y el Derecho Internacional actual*. León: Universidad de León.
- Fernandez, S., 2004. *Haití y los embates de la postmodernidad ¿Un Estado Fracasado?*. Buenos Aires, s.n.

- Frank, T., 2006. Legality and legitimacy in Humanitarian Intervention. En: *Humanitarian Intervention*. New York: University Press NY.
- Galeano, E., 2004. *La maldición blanca*. s.l.:OMEGALFA.
- Garretón, R., 2015. El concepto de la responsabilidad de proteger. En: *El Diálogo Intercultural y los Derechos Humanos*. s.l.:s.n.
- Garrigues, J., 2007. La responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz. En: *La realidad de la ayuda 2007-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*. s.l.:Intermón Oxfam.
- Georgeon, F., 2005. *El Imperio Otomano y Europa en el Siglo XIX. De la cuestión de Oriente a la cuestión de occidente*. España: Cuenta y Razón- N. 139.
- Gilligan, E., 2015. Redefining Humanitarian Intervention: The Historical Challenge of R2P. *Journal of Human Rights*.
- Glazebrook, D., 2018. ¿El truco de Rambouillet? Por qué Trump podría estar tramando el fracaso de sus conversaciones con Corea del Norte. *RT*, 6 Junio.
- Golebiewski, D., 2013. The Humanitarian Interventions of the UN. A look at the Security Council's haphazard response to Somalia and Rwanda.. *The Politic*, 25 Agosto.
- Greenwood, C., 1992. New World Order or Old? The invasion of Kuwait and the Rule of Law. *Modern Law Review*, Issue 55, pp. 153-178.
- Grocio, H., 1625. *Jure belli ac paci*. Paris: s.n.
- Gross, J.-G., 1996. Towards Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda, and Haiti. *Third World Quarterly*, pp. 455-471.
- Gurmendi Dunkelberg, A., 2009. Intervención humanitaria a 10 años de Kosovo. *Foro Jurídico*, pp. 192-200.
- Hardin, R., 1995. *One for All. The Logic of Group Conflict*.. Princeton: Princeton University Press.
- Harland, D., 2017. *Never again, international intervention in Bosnia-Herzegovina*, Londres: s.n.
- Hernández, M., 2015. *El orden mundial en el Siglo XXI*. [En línea]
Available at: <http://elordenmundial.com/2015/03/12/la-responsabilidad-de-proteger/>
[Último acceso: 29 Agosto 2017].
- Herren, P., 2012. Intervención humanitaria en Siria, hace 150 años. *Red Voltaire*.
- Herrera Flores, J., 2000. Las lagunas de la ideología liberal. En: *El vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Hirst, M., 2007. La Intervención sudamericana en Haití. *FRIDE*.
- Holsti, K. J., 1997. Political Sources of Humanitarian Emergencies. *Research for Action*, Issue 36.
- Holzgrefe, J. L., 2003. The humanitarian intervention debate. En: *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*.. New York: Cambridge University Press, pp. 15-52.

- ICISS, C. I. d. I. i. y. s. d. I. E., 2001. *La Responsabilidad de Proteger*, s.l.: s.n.
- Informando, S., 2015. El genocidio de Darfur. Doce años de sangre y oscuridad. *Seguimos Informando*, 22 Junio.
- Keohane, H. y., 2003. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. New York: Cambridge University Press.
- Kolb, R., 2003. Observaciones sobre las Intervenciones Humanitarias. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.
- Leach, P., 2003. Rwanda: para deconstruir un genocidio "evitable". *Estudios de África y Asia*, XXXVIII(2).
- Llop Meseguer, S. & Llosa Pazos, J. C., 2013. *Apuntes de Operaciones de Paz*. Lima: Marina de Guerra del Perú.
- LN, 2010. La historia de Haití, entre desastres y golpes de Estado. *La Nación*, 14 Enero.
- Lucci, J. J., 2012. La Responsabilidad de Proteger y los intereses de los 5 Miembros Permanentes: Los casos de Darfur, Myanmar y Siria. *Pensamiento Propio*, Issue 35, pp. 45-82.
- Luck, E. C., 2011. "From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect".
- Malanczuck, P., 1991. The kurdish crisis and the allied intervention in the aftermath of Second Gulf War. *European Journal of International Law*, 2(1), p. 114–132.
- Manin, A., 1978. L'intervention française au Shaba (19 mai - 14 juin 1978). En: *Annuaire français de droit international*. s.l.:s.n., pp. 159-188.
- Marks, S. P. y. C. . N., 2010. The Responsibility to Protect: Watershed or Old Wine in a New Bottle?. *Jindal Global Law Review*, 2(1).
- Marquez Carrasco, M. d. C., 1998. *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en el Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Menéndez del Valle, E., 2008. *Derechos, Internacional, Política*. [En línea] Available at: <https://reggio.wordpress.com/category/politica/page/127/> [Último acceso: 22 Enero 2018].
- Menendez del Valle, E., 2016. Responsabilidad de proteger: la ONU en acción. *Real Instituto Elcano*.
- Momtaz, D., 2000. *La "intervención humanitaria de la OTAN" en Kosovo y la prohibición de recurrir a la fuerza*, s.l.: Cruz Roja Internacional.
- Monge, Y., 1999. La ONU documenta y confirma la "limpieza étnica" en Kosovo. *El País*, 1 Junio.
- Muñoz, H., 2010. La Responsabilidad de Proteger: tres pilares y cuatro crímenes. *Foreign Affaires Latinoamérica*, 10(1).
- Murphy, S., 1996. *The United Nations in an Evolving World Order*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Murphy, S., 1996. The United Nations in an Evolving World Order. En: *Procedural Aspects of International Law Series*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, p. 247.
- Nikoghosyan, H., 2010. *Back to the theory of Humanitarian Intervention*. New York: The Center For Strategic and International Studies.
- Noonan, M. P., 2001. *The Question of Humanitarian Intervention: A Conference Report*. s.l., FPRI Wire.
- OCAH, 1992. *Reliefweb*. [En línea]
Available at: <http://reliefweb.int>
[Último acceso: 3 enero 2012].
- Ohlson, T. & Stedman, S. J., 1994. *The New is Not Yet Born. Conflict Resolution in Southern Africa*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- O'Neil, W., 2006. The responsibility to protect Darfur. *The Christian Science Monitor*.
- ONU, 1195. *UNAMID. Antecedentes*, s.l.: s.n.
- ONU, 1945. *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco(California): s.n.
- ONU, 1948. *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [En línea]
Available at: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/treaty-1948-conv-genocide-5tdm6h.htm>
[Último acceso: 19 Agosto 2017].
- ONU, 1968. *ACNUR*. [En línea]
Available at:
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1290>
[Último acceso: 19 Agosto 2017].
- ONU, 1991. *Memorando de Entendimiento entre las Naciones Unidas y la República de Irak*, s.l.: Revista de Relaciones Internacionales Nro. 14.
- ONU, 1991. *Resolución 687*, s.l.: s.n.
- ONU, 1991. *Resolución 688*, New York: ONU.
- ONU, 1992. *Resolución 733*, New York: Naciones Unidas.
- ONU, 1992. *Resolución 751*, New York: Naciones Unidas.
- ONU, 1992. *Resolución 770*, s.l.: s.n.
- ONU, 1992. *Resolución 794*, New York: Naciones Unidas.
- ONU, 1993. *Resolución 837*, New York: Naciones Unidas.
- ONU, 1993. *UNOSOM I*, New York: Naciones Unidas.
- ONU, 1994. *Resolución 912*, New York: s.n.
- ONU, 1994. *Resolución 918*, New York: s.n.
- ONU, 1994. *Resolución 925*, New York: s.n.

ONU, 2000. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz en Naciones Unidas*, New York: ONU.

ONU, 2001. *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, s.l.: s.n.

ONU, 2003. *Misiones de Paz, República del Congo- ONUC*. [En línea]
Available at: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/onuc/onucB.htm>
[Último acceso: 20 Agosto 2017].

ONU, 2004. *Operaciones de Paz de Naciones Unidas: Resumen del año*, s.l.: s.n.

ONU, 2004. *Resolución 1529*, s.l.: s.n.

ONU, 2004. *Resolución 1542*, s.l.: s.n.

ONU, 2004. *Resolución 1547*, s.l.: s.n.

ONU, 2004. *Resolución 1556*, s.l.: s.n.

ONU, 2005. *DOCUMENTO FINAL DE LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005*, s.l.: s.n.

ONU, 2006. *Resolución 1663*, s.l.: s.n.

ONU, 2006. *Resolución 1706*, New York: s.n.

ONU, 2006. *Resolución 1706*, s.l.: s.n.

ONU, 2007. *Resolución 1769*, s.l.: s.n.

ONU, 2009. *Operaciones de Naciones Unidas*. [En línea]
Available at: <http://www.un.org/es/peacekeeping/publications/yir/2009/darfur.shtml>
[Último acceso: 6 Junio 2018].

ONU, 2009. *Operaciones de Paz en las Naciones Unidas 2009: Resumen del año*, s.l.: s.n.

ONU, 2009. *Resolución 63/308 La Responsabilidad de Proteger*, s.l.: Naciones Unidas.

ONU, 2010. *MINUSTAH*, s.l.: s.n.

ONU, 2010. *Resolución 1908*, s.l.: s.n.

ONU, 2015. *La seguridad humana en las Naciones Unidas*, New York: ONU.

ONU, 2017. *Mantenimiento de la paz*. [En línea]
Available at: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/reform.shtml>

ONU, s.f. *Resolución 1547*, s.l.: s.n.

Ortiz de Rosas, C., 2008. *No intervención o deber de injerencia en las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Padros, L., 2000. La guerra de Bosnia: ¿Fue guerra civil o conflicto internacional?. *Estudios Internacionales*, Enero- Marzo, 33(129), pp. 58-75.

Palacios, J. M., 2016. *La Responsabilidad de Proteger, vista desde Rusia*. [En línea]
Available at: <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/la-responsabilidad-de->

[proteger-vista-desde-rusia.html](#)

[Último acceso: 15 Abril 2018].

Pastor Ridruejo, J. A., 1989. *La protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas: aspectos humanitarios y políticos; en Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*. Vitoria: Universidad del País Vasco.

Pastor Ridruejo, J. A., 1996. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Patil, A. V., 1992. *The UN Veto in World Affairs 1946-1990. A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*. Londres: UNIFO/Mansell.

Peraza Martell, V., 1996. Las Naciones Unidas y el conflicto somalí. *África América Latina. Cuadernos*, 12(22).

Pérez de Cuellar, J., 1991. *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, New York: ONU.

Phillips, R. L. & Cady, D. L., 2002. The Ethics of Humanitarian Intervention. *Peaceworks*, Julio. Issue 45.

Pierre-Charles, G., 2004. Crisis del Estado e intervención internacional en Haití. *OSAL*, 5(13 Enero - Abril).

Pierre-Charles, G., 2004. Crisis del Estado e intervención internacional en Haití. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, V(13).

PNUD, 2004. *Una visión común del desarrollo sostenible; Informe Nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, s.l.: s.n.

Portilla Gómez, J. M., 2012. El devenir histórico y legal de Kosovo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, pp. 65-106.

Posen, B., 1993. The Security Dilemma in Ethnic Conflict. En: *Ethnic Conflict and International Security*. s.l.:Princeton, N.J., pp. 103-24.

Pupparo, C., 2015. The Responsibility to Protect: Emerging norm or Failed Doctrine?. *Global Tides*, Volumen 9.

Ramcharan, B., 2005. *Carta dirigida al Presidente de la Comisión de Derechos Humanos por el Alto Comisionado Adjunto de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, s.l.: s.n.

Randolph, G., 2004. Haití: antecedentes económicos y sociales. *Estudios y Perspectivas*, Issue 23.

Rangarajan, A., 2007. Darfur crisis: a view from the inside. *The Hindu*.

Regan, P. M., 1996. Conditions of Successful Third Party Intervention in Intrastate Conflicts. *Journal of Conflict Resolution*, 40(2).

Remiro Brotóns, A., 2007. *Derecho internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Ribeiro Viotti, M. L., 2012. Brasil instó a que exista una “responsabilidad al proteger” a los países en conflicto. *Iberoamerica Central de Noticias*, 6 Septiembre.

- Rojas, D. M., 2012. *La Intervención internacional: los desafíos de la conceptualización*. s.l.:Colombia Internacional 76.
- Romero, V., 2014. Ruanda, hace 20 años.... *El Mundo*, 07 04.
- Ronzitti, N., 1980. *Il ricorso alla forza armata a protezione dei cittadini all' estero e per ragioni d'umanità*. Pisa: ETS.
- Rougier, A., 2014. *La theorie de l'intervention d'humanité*. s.l.:Daloz.
- RTVE, 2013. Kosovo, el polémico precedente de un ataque sin autorización de la ONU. *RTVE*.
- Sánchez Rubio, D., 2003. *Reflexiones e imprecisiones en torno a la intervención humanitaria y los derechos humanos*. s.l.:Universidad Nacional de Heredia.
- Schlotter, P., 1994. The Yugoslav Lesson. *Balkan Forum* 2, pp. 11-24.
- Sepúlveda Almarza, A., 1982. Las intervenciones de las súper-potencias en su área de influencia: EEUU en Santo Domingo y la URSS en Checoslovaquia. *Nuevo Mundo- n. 17 Julio Septiembre*.
- SG, S., 1991. *Informe del Secretario General de Naciones Unidas S/23280*, New York: Naciones Unidas.
- Smith, J. D., 1995. *Stopping Wars. Defining the Obstacles to Cease-fire*. Boulder: Westview Press.
- Sparrow, T., 2011. Somalia: los juegos políticos detrás de la hambruna. *BBC*, 8 Septiembre.
- Steingberg, D., 2008. *Responsibility to Protect in the Real World: From Rwanda to Darfur to Kenya*, s.l.: International Crisis Group.
- Tesón, F., 2003. The liberal case for humanitarian intervention. En: *Humanitarian intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 93-129.
- Tinsley, R., 2009. The failure of UNAMID. *The Guardian*, 1 Junio.
- Tisdall, S., 2011. Omar al-Bashir: Conflict in Darfur is my responsibility. *The guardian*, 20 Abril.
- Tokatlian, J. G., 2005. HAITÍ: Una Intervención Desafortunada. *Análisis Político*, 18(55).
- Varela, H., 2000. De crisis humanitarias ignoradas y mitificadas: Rwanda 1994. *Estudios de África y Asia*, XXXV(3).
- Vargas Carreño, E., 2003. *EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN*. s.l.:s.n.
- Vargas Carreño, E., 2013. *El principio de no intervención y su vigencia en el derecho internacional en el Siglo XXI*. s.l.:s.n.
- Väyrynen, R., 1996. The Age of Humanitarian Emergencies. *Research for Action*, Issue 25.
- Väyrynen, R., 1997. Economic Incentives and the Bosnian Peace Process. En: *The Price of Peace. Incentives and International Conflict Prevention*. s.l.:Rowman & Littlefield.
- Väyrynen, R., 1997. *Political Causes of Humanitarian Emergencies: State Failures and Protracted Crises*, Helsinki: United Nations University.

Väyrynen, R., 1998. Las emergencias humanitarias. En: F. L. Segrera, ed. *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. Caracas: s.n., p. 1.

Vincent, R. J., 1974. *Non Intervention and International Order*. s.l.:Princeton University Press.

Whelon Wayman, F. & Diel, P. F., 1994. *Reconstructing Realpolitik*. Michigan: University of Michigan Press.

Zorgbibe, C., 1997. *Historia de las relaciones internacionales. De la Europa de Bismark hasta el final de la Segunda Guerra Mundial*. Madrid: Alianza Editorial.

